

ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE ESTÁN RELACIONADOS CON LA CAPACIDAD
INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS EN EL MARCO DE LA
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (2012-2016)

LIDA EUGENIA MORENO MALDONADO

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C., 2018

ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE ESTÁN RELACIONADOS CON LA CAPACIDAD
INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS EN EL MARCO DE LA
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (2012-2016)

Tesis de grado
Presentada como requisito para optar al título de
Magíster en Gobierno y Políticas Públicas
En la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Externado de Colombia

Presentada por:
LIDA EUGENIA MORENO MALDONADO

Dirigida por:
MANUEL CALDERÓN

2018

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
MARCO TEÓRICO.....	6
Nueva Gestión Pública.....	6
Transición de la Gestión Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública.	7
Fundamentación teórica.	7
Gestión pública orientada a resultados (GPOR).	9
La nueva gestión pública en Latinoamérica y Colombia.....	10
Post Nueva Gestión Pública y relación con la coordinación de entidades.	12
Capacidad institucional.....	14
Fundamentación teórica.	14
Relación de la capacidad institucional con el concepto de gobernanza.....	14
Componentes de la capacidad institucional.	15
El enfoque sistémico para el análisis de la capacidad institucional.....	16
Seguimiento y evaluación.....	18
Estrategia de Buen Gobierno.	18
Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados.....	19
La Rendición de Cuentas.	21
MARCO INSTITUCIONAL Y ESQUEMA OPERATIVO	22
Desarrollo normativo y reglamentario de la Ley 1448 de 2011.	22
Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.....	23
Proceso de transformación y ajuste institucional.....	24
Objetivos del SNARIV.	24

Conformación del SNARIV.....	26
Instancias de Coordinación e instrumentos de planeación.	28
Unidad para las Víctimas en su rol de coordinadora del SNARIV.....	34
Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral.	37
Mecanismos de coordinación y seguimiento.	38
ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	41
Descripción de la metodología para el análisis de la capacidad institucional	41
Análisis de la capacidad administrativa.....	50
Fortalezas y Debilidades.	52
Análisis de la capacidad política.....	77
Oportunidades y Amenazas.	79
CONCLUSIONES.....	89
REFERENCIAS	96
ANEXOS	99

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Características del control por resultados	9
Tabla 2. Del modelo burocrático a la post nueva gestión pública	13
Tabla 3. Entidades del SNARIV a nivel nacional	26
Tabla 4. Entidades del SNARIV a nivel territorial	28
Tabla 5. Relación de entidades del SNARIV a nivel nacional en los Subcomités.....	31
Tabla 6. Ejes y Variables de la Capacidad Administrativa	44
Tabla 7. Variables de la Capacidad Política	48

Tabla 8. Perfil de Capacidad Administrativa.....	51
Tabla 9. Ponderación Capacidad Administrativa	52
Tabla 10. Ponderación de Planeación Estratégica	53
Tabla 11. Ponderación de atención al usuario.....	58
Tabla 12. Ponderación de tecnología	62
Tabla 13. Ponderación Gestión Financiera	66
Tabla 14. Ejecución Presupuestal 2012-2016 (corte 27 de abril)	68
Tabla 15. Presupuesto de funcionamiento (corte 27 de abril)	69
Tabla 16. Presupuesto de inversión (corte 27 de abril)	69
Tabla 17. Ponderación Talento Humano	71
Tabla 18. Ponderación de evaluación y seguimiento.....	74
Tabla 19. Actividades Plan de Acción 2016 – Políticas de Desarrollo Administrativo.....	75
Tabla 20. Capacidad Política	78
Tabla 21. Ponderación capacidad política	79
Tabla 22. Variables para fortalecer la Capacidad Administrativa	91
Tabla 23. Variables para fortalecer la Capacidad Política	92

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Instancias de Coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	29
Figura 2. Organigrama Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.....	36
Figura 3. Ruta de atención, asistencia y reparación integral	38
Figura 4. Instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación	39

Figura 5. Ponderación de la capacidad administrativa y política.....	43
Figura 6. Procesos estratégicos de la Unidad para las Víctimas.....	54
Figura 7. Ejes estratégicos de la Unidad para las Víctimas	55
Figura 8. Centros Regionales de la Unidad para las Víctimas	59
Figura 9. Vector de direccionamiento estratégico	89

INTRODUCCIÓN

En desarrollo del ejercicio de coordinación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en adelante, Unidad para las Víctimas, realiza actividades tendientes a liderar, orientar, movilizar y articular las acciones requeridas que permitan garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la Política Pública de Prevención, Protección, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas. En este trabajo se analizan los factores que inciden en la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas, para las vigencias 2012 al 2016, teniendo en cuenta las competencias y funciones asignadas en la ley y demás normatividad.

La promulgación de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, busca dignificar a las víctimas mediante la materialización de los derechos a la verdad, justicia y a la reparación con garantías de no repetición. Esta prioridad generó retos administrativos, logísticos, presupuestales y normativos que se han venido desarrollando e implementando, pero que no han logrado resolver los problemas públicos relacionados con el acceso a los servicios del Estado.

En este contexto, la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas en su rol de coordinadora, es factor determinante para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas por el Gobierno nacional.

La pregunta rectora de esta investigación se ha formulado en los siguientes términos: *¿Cuáles son los factores que influyen en la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas, como entidad del Gobierno nacional, para coordinar el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas?* Como hipótesis ante dicho interrogante, se plantea que –siendo una entidad de reciente creación- presenta baja capacidad administrativa, especialmente en los factores estratégicos relacionados con la falta de planeación, y, en los factores de seguimiento y

evaluación por deficiencias en los sistemas de control, lo cual influye en el ejercicio de su rol como coordinador del Sistema.

El objetivo general de esta investigación es determinar los factores que están relacionados con la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Como objetivos específicos se proponen:

1. Presentar los principales enfoques teóricos y conceptuales relacionados con la capacidad institucional y su articulación con los principales componentes de la nueva gestión pública.
2. Describir el marco institucional y el esquema operativo de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2012-2016).
3. Analizar los factores que explican la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas, en su rol de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Con relación al tema existen antecedentes, como lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, al declarar el estado de cosas inconstitucional, concluyó que una vez analizadas las políticas públicas de atención a la población desplazada, no se había logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, ni asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales y la superación de las condiciones que ocasionaban la violación de tales derechos.

Dentro de las razones para fundamentar dichas afirmaciones, la Corte Constitucional señaló que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada existían problemas graves relacionados con la capacidad institucional para proteger los derechos de esta población. Uno de ellos correspondiente a la formulación y puesta en marcha de la política, en

donde evidencia la ausencia o grave insuficiencia de algunos elementos, como el equipo humano necesario para la implementación y la inexistencia o los pocos recursos administrativos para su ejecución.

Es así, como el gobierno nacional realizó un “Diagnóstico sobre los factores que limitan la capacidad de gestión institucional de las entidades del nivel nacional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada - SNAIPD” a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional durante el año 2009. Como resultado de esta investigación, el documento plantea como principal problema: “No se ha logrado ejecutar una política que permita el avance sistemático e integral en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”.

Las principales causas obedecen a la inexistencia o falta de ejecución de planes, dificultades en la coordinación con las entidades territoriales en la formulación de los Planes Integrales Únicos, dificultad en el acceso al Registro Único de Población Desplazada - RUPD y en el tiempo de respuesta, carencia de procesos y procedimientos específicos para la atención a la población, baja cobertura territorial y baja proporción de la población desplazada atendida con la mayoría de los programas y servicios, falta de espacios para la participación de la población desplazada, falta de efectividad de la participación en los espacios existentes, falta de instancias de coordinación en el nivel territorial, incapacidad de las entidades y del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-CNAIPD para manejar efectivamente un presupuesto específico para la atención a la población, inestabilidad y falta de capacitación del personal dedicado a la atención de la población desplazada, inadecuado manejo de las acciones judiciales, quejas y reclamos, inflexibilidad para la adquisición de bienes y servicios, no se dispone de mecanismos de evaluación y seguimiento a los recursos presupuestales y a los

procesos en general, alto número de informes para evaluación del SNAIPD que consumen demasiado tiempo y recursos para su elaboración.

Los resultados permitieron concluir que existen factores de carácter estructural y de carácter operativo y funcional que afectan el normal funcionamiento del SNAIPD. Los autores identifican la necesidad de disponer de una entidad especializada en la atención a la población desplazada, con autonomía administrativa y presupuestal, que sin desconocer las competencias y funciones asignadas a las entidades públicas en el ordenamiento institucional del Estado colombiano opere bajo las pautas de un organismo de dirección del más alto nivel y responda directamente por la ejecución de la política y el goce efectivo de los derechos de dicha población. Así mismo, las medidas de ajuste estructural requieren la revisión a fondo del modelo de operación de dicho sistema, pues en buena parte se sustenta en la capacidad de respuesta de entidades del nivel nacional cuya misión es mucho más amplia y compleja que la atención especializada a la población desplazada. Por esa razón, aun cuando se desarrollan esfuerzos y se producen ajustes permanentes en procura de mejorar la eficiencia en la atención a la población desplazada, el desempeño de las entidades no es el deseable (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2009, p. 107).

Con la presente investigación se pretende, analizar la capacidad administrativa y la capacidad política de la Unidad para las Víctimas, en el marco de la nueva gestión pública, que busca maximizar la creación de valor público, mejorar la eficiencia del gasto, implementar la gestión por resultados y la toma de decisiones estratégicas que beneficien los intereses de los actores del sistema.

En términos metodológicos esta es una investigación mixta: de carácter descriptivo y analítico, basada en fuentes primarias y secundarias. Se acopió y revisó los documentos y

estudios sobre el tema de entidades del Gobierno nacional y de entes de control como el Congreso de la República, la Corte Constitucional y la Contraloría General de la República, que emplearon metodologías como auditorías de proceso y revisiones de seguimiento.

Con base en las anteriores precisiones, este trabajo se desarrolla en tres partes. En el primer capítulo se aborda el nuevo modelo de administración pública, la aplicación de la nueva gestión pública en Latinoamérica y Colombia, y la post nueva gestión pública y su relación con la coordinación de las entidades. Se presenta el concepto de capacidad institucional, su relación con el concepto de gobernanza y con el enfoque sistémico. Finalmente, se detalla lo correspondiente al seguimiento y evaluación, como una práctica común en la gerencia pública moderna. En el segundo capítulo, se describe el marco normativo y reglamentario de la Ley 1448 de 2011, el marco institucional y operativo de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. En el tercer capítulo se toca lo referente al enfoque metodológico para el análisis de la Capacidad Institucional de la Unidad para las Víctimas, basado en la ponderación de las variables identificadas dentro de la investigación y la aplicación de Planeación Estratégica como herramienta del Buen Gobierno.

Finalmente, en el capítulo de conclusiones se definen algunas apreciaciones sobre los principales hallazgos, que permitan mejorar la capacidad institucional de la entidad con un enfoque de gestión pública orientada a resultados.

MARCO TEÓRICO

Con el fin de establecer una estructura teórica que facilite el análisis de la capacidad institucional en la Unidad para las Víctimas, en este capítulo se aborda la Nueva Gestión Pública (en adelante, NGP) en cuanto a sus enfoques, relacionados específicamente con la creación de valor público, la gestión por procesos y la gestión por resultados. Así mismo, se describe la NGP en Latinoamérica y Colombia y la post nueva gestión pública y su relación con la coordinación de las entidades.

Posteriormente, se presenta el concepto de capacidad institucional y su relación con el concepto de gobernanza y el enfoque sistémico. Lo anterior, permitirá analizar los factores relacionados con la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas, como entidad del gobierno nacional, en su rol de coordinación de un sistema dirigido a tal fin.

Finalmente, se describe lo correspondiente al seguimiento y evaluación como una práctica común en la gerencia pública moderna, estrechamente relacionada con el progreso de una política, programa o proyecto y con la toma de decisiones en los procesos de planeación y presupuesto de las entidades públicas.

Nueva Gestión Pública

Dentro de los modelos de administración pública, el modelo de nueva administración pública (New Public Management) busca enfatizar en la necesidad de que el poder público ejecute acciones eficaces, entendiendo por eficacia la producción de resultados concretos a favor de la sociedad. El modelo propone, como uno de sus cometidos, garantizar que los recursos públicos tengan repercusiones directas y visibles para los miembros de la sociedad política (Murcia, 2005).

Transición de la Gestión Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública.

En las últimas décadas del siglo veinte surgió un nuevo modelo de gestión en el sector público ante las críticas que se alzaron frente a la Gestión Pública Tradicional (en adelante, GPT) —fundamentada en la teoría weberiana—. Este nuevo modelo fue conocido como la Nueva Gestión Pública (NGP) o New Public Management, y encontró una rápida expansión internacional.

La GPT se caracterizaba por la aplicación del principio de legalidad y el establecimiento de una administración burocrática encaminada a la consecución de la eficiencia y la racionalidad en la resolución de procedimientos, de manera que cuanto mayor fuera el tamaño de la organización mayores economías de escala obtendría, por lo que prestaría de forma más eficiente y coordinada sus servicios (Pérez, 2011).

Bajo los anteriores conceptos es evidente el acercamiento a la competitividad del sector público y el enfoque a la satisfacción del cliente, que prioriza la visión del ciudadano como consumidor y no exclusivamente como objeto de derechos políticos.

Fundamentación teórica.

La Nueva Gestión Pública es una metodología que nace en el Reino Unido y se difunde en todas las naciones anglosajonas, las cuales a su vez transmitieron dicho conocimiento a otras regiones del mundo. La evolución del concepto management (gestión) no se ha restringido a la cultura administrativa inglesa sino que ha sido adoptada en Latinoamérica, donde dicho vocablo ha sido usado como sinónimo de administración, o, más generalmente, como una parte de la misma (Guerrero, 2001, p. 1).

Bajo el concepto de management, la NGP busca maximizar la creación de valor público (Clad BID, 2007) y mejorar la eficiencia del gasto, al tiempo que adecua los incentivos y la lógica de funcionamiento de la burocracia.

Otro enfoque de la NGP es dar forma a una estructura altamente gerencial, descentralizada y desregularizada que fomente la iniciativa del personal y su compromiso con el logro de resultados, para lo cual se otorga al personal la capacidad de decisión y se le responsabiliza por el resultado. Su tesis central es que la descentralización y la eficiencia son interdependientes, en sentido contrario a la idea de que la centralización jerárquica y la reglamentación precisa son las condiciones de la eficiencia. La NGP se distingue por organizaciones orientadas más a resultados que a procedimientos, y hacia los ciudadanos-clientes más que a los superiores inmediatos (Aguilar, 2007, p. 14).

Otra interesante característica de la NGP aplicada por el gobierno norteamericano, en cabeza del presidente Bill Clinton, fue trabajar la reinención del gobierno, que en resumidas cuentas trata lo siguiente:

- Los ciudadanos entendidos como clientes deben ser puestos en primer lugar. Estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización.
- Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales.
- Crear un claro sentido de misión donde se priorice ayudar a las comunidades a resolver sus problemas (Chica, 2011).

Lo anterior nos lleva a concluir que esta metodología es un medio mas no un fin para acercar el estado a sus ciudadanos, por medio de organizaciones que tengan un mayor nivel de

compromiso tanto con los resultados planificados como con la problemática social de las comunidades.

Gestión pública orientada a resultados (GPOR).

Uno de los principales aportes de la NGP es el enfoque de gestión pública orientada a resultados (en adelante, GPOR) la cual es una herramienta cultural, conceptual y operativa que se orienta a priorizar los resultados que se logran en todas las acciones y capacita para conseguir la optimización del desempeño (CLAD-BID, 2007, p. 12). Así mismo, contribuye a la participación social, transparencia y rendición de cuentas tanto en el sector público como en la ciudadanía.

Para efectos de esta investigación, y teniendo en cuenta particularmente las definiciones de Osorio (2005), Ospina (2005), Kusek y Rist (2004), se entenderá la GPOR como un enfoque gerencial que busca adaptar las estructuras, procedimientos, instituciones y recursos de una organización para que su labor se oriente a obtener los resultados (productos, efectos e impactos) planeados que permitan la creación de valor público.

El objetivo final de la GPOR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno.

Es interesante observar el resumen hecho en la revista *CLAD Reforma y democracia*, que se puede ver en la tabla 1, y en la que se plantea (Arellano, 2002):

Tabla 1.

Características del control por resultados

Controlar por resultados no solo es	El control por procesos es clave ante la dificultad de asegurar	Induce a una reforma completa e integral de los
-------------------------------------	---	---

más eficiente, sino que reduce las inercias burocráticas y los nichos de poder que se esconden bajo la protección de complejos procesos y trámites.	resultados específicos frente a problemas de alta complejidad, donde actúan otros agentes sociales aparte del gobierno y, sobre todo, cuando implica la transformación de comportamientos sociales. En tales niveles de incertidumbre y por las complejas relaciones intergubernamentales e interagencias, el más seguro mecanismo de control es el proceso.	aparatos administrativos, acercándolos a clarificar las agendas de acción y los resultados a obtener. Cambia las dinámicas de reflexión y análisis en los propios aparatos e incluso en las legislaturas, al enfocarse a resultados como parte del análisis.
---	--	--

Fuente: Arellano, 2002, p. 18.

La nueva gestión pública en Latinoamérica y Colombia.

Tanto la NGP como la GPOR fueron adaptadas de diversas maneras en contextos culturales y políticos diferentes al anglosajón: en América Latina, independientemente de las tendencias políticas de los gobiernos, hubo una adopción inicial entusiasta, seguida de una etapa de reflexión e incluso crítica de los postulados expuestos.

Respecto a las reformas globales con base en la NGP, se ha intentado la planificación estratégica, mejora de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, gestión orientada a resultados y cualificación del funcionariado, presentándose a la fecha resultados dispares (Ramírez, 2009).

Sin embargo, en mayor o menor medida, y a pesar de las diferencias de contexto y en las estructuras administrativas previas, la NGP fue implementada en todos los países de la región con diferentes niveles de éxito (Ramió, 2001, p. 13). Dicho éxito se vio influenciado por la presión de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que hicieron que se implementaran los parámetros de la metodología de forma apresurada donde, en la mayoría de los casos, no se evaluó si estaban dados los suficientes prerequisites para la aplicación de las reformas inspiradas en la NGP, lo cual trajo consecuencias no deseadas y expectativas de cambio frustradas (Ramírez, 2009).

Para el caso colombiano, desde los años noventa se adelantan reformas del estado y de la administración pública influenciadas por la NGP y, particularmente, por la GPOR, la cual trabaja dos pilares fundamentales de la administración estatal: i) la gestión integral con participación ciudadana, y ii) la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales (Departamento Nacional de Planeación, 1995).

Adicionalmente, la Constitución Política colombiana establece que la misión del estado social de derecho es servir eficiente y oportunamente a la comunidad, fortaleciendo el derecho de la sociedad civil a exigir resultados de la gestión pública.

Bajo este contexto, se designó al Departamento Nacional de Planeación (DNP) como el gestor principal de estas estrategias, para tal fin este ente fue reestructurado mediante el decreto 2167 de 1992 y el decreto 1082 de 2015¹.

Para el año 2002, el estado colombiano se encontraba sobredimensionado y con una necesidad latente de mejorar su capacidad y eficiencia en la provisión de bienes y servicios

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

públicos. A pesar de que el país venía profundizando desde hace más de una década su proceso descentralizador, las estructuras de carácter nacional venían demandando cada vez más una mayor cantidad de recursos, que no se traducían en mejores resultados (Departamento Nacional de Planeación, 2010, pp. 11-12).

Hoy en día, observamos que la modernización de la administración pública es un proceso continuo de mejoramiento encaminado a optimizar el logro de las prioridades estratégicas del Estado, que puede suponer crear, transformar, suprimir y liquidar instituciones en aras de garantizar el cumplimiento de los cometidos estatales.

En esta línea, con criterios de austeridad fiscal y de focalización en las reformas de interés prioritario para el Estado y los ciudadanos, el Gobierno colombiano continua trabajando en la consolidación de una arquitectura institucional moderna, adecuada gradualmente a estándares internacionales con una oferta innovadora de servicios de mayor y mejor cobertura al ciudadano y que opere bajo criterios de calidad.

Post Nueva Gestión Pública y relación con la coordinación de entidades.

Avanzando sobre nuestro análisis observamos que la NGP presenta debilidades, las cuales han sido evidenciadas en los diferentes casos de implementación alrededor del mundo. Esto ha generado una evolución natural del concepto que se denominó en la literatura Post Nueva Gestión Pública (en adelante, PNGP).

Podemos resumir las características del concepto de manera sencilla con el comparativo realizado por la *Revista de Contabilidad y Dirección* (Vol. 13, año 2011), que se muestra a continuación en la tabla 2:

Tabla 2.

Del modelo burocrático a la post nueva gestión pública

	Modelo Burocrático	Nueva Gestión Pública	Post Nueva Gestión Pública
Configuración	Centralización y coordinación horizontal	Descentralización y coordinación vertical	Re-centralización: coordinación horizontal y vertical
Concepción del ciudadano	Aplicación de la legalidad (ciudadano/administrado)	Satisfacción del cliente (ciudadano/cliente)	Orientación al ciudadano: responsabilidad y rendición de cuentas
Regulación	Ley administrativa	Flexibilidad: huida de la ley administrativa. Formalización contractual	Ley administrativa: apertura y transparencia
Procesos	Estandarización: procesos administrativos	Orientación a los procesos: técnicas y procedimientos del sector privado	Profesionalización de la gestión
Estructura	Estructura jerárquica	Unidades de control	Redes de trabajo. Cooperación entre organizaciones
Evaluación	Autoridad y control	Control y evaluación de los resultados (output)	Control y evaluación de la gestión (outcome)
Personal	Burocratización de los funcionarios	Profesionalización de los funcionarios	Profesionalización de los funcionarios

Fuente: Pérez, G., 2011.

En la anterior tabla se denota la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional a partir de la elaboración de los sistemas e iniciativas de evaluación.

En la implementación de la NGP se empezaron a evidenciar problemas de coordinación entre las unidades descentralizadas, debido a la atomización de funciones en pequeñas unidades administrativas con deseos de proteger sus territorios y autonomías. Por lo anterior, en el corto plazo se afectaron los resultados de las organizaciones que intentaron flexibilizar al máximo sus operaciones. Bajo esta problemática se estableció como objetivo principal de la PNGP la

cooperación y la colaboración dentro de las organizaciones públicas, para lo que se debe llevar a cabo un proceso de centralización y coordinación (Christensen y Laegreid, 2008, Pollitt, 2009).

Capacidad institucional

El concepto de capacidad institucional –capacidad estatal, capacidad de gestión pública o capacidad administrativa–, se distingue, por una parte, por ser un concepto en movimiento que se ha redefinido durante años, y por otra, porque ha sido interpretado de diversas maneras.

Fundamentación teórica.

Nelissen (2002) define capacidad institucional como el grado en que las nuevas formas de gobernanza son exitosas para resolver los problemas, para lo cual fueron creadas. Como complemento a la anterior definición, se agrega la necesidad de crear redes de interacción entre las organizaciones del sector público y privado y las organizaciones no gubernamentales.

Las presiones concretas generadas por las nuevas iniciativas para responsabilizar a los gerentes y funcionarios públicos, y para generar información adecuada para evaluar los resultados de su gestión, demandan una mayor coordinación entre las organizaciones públicas y hacen más evidentes las interdependencias entre estas (Ospina, 2002).

Relación de la capacidad institucional con el concepto de gobernanza.

Actualmente, la capacidad de las instituciones del sector público está relacionada con la gobernanza (*governance*), la cual es un proceso de gobernar y administrar que incluye objetivos de transparencia, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, entre sus preceptos principales.

Al reconocer la necesidad y conveniencia de la medición de los resultados de los procesos interinstitucionales, la gobernanza y la capacidad institucional crean una relación de sinergia que da como resultado beneficios mutuos. Esta sinergia resulta muy conveniente cuando se adoptan en la actualidad principios de buen gobierno que necesitan que sus entidades aumenten su capacidad institucional, teniendo en cuenta:

- Mejorar las funciones y resolver problemas públicos.
- Movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a los problemas públicos.
- Formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar.
- Rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública (Huerta, 2008).

Este último componente cierra el ciclo al invitar a los actores responsables y no responsables al proceso político. Este proceso de inclusión valida los resultados entregados a la comunidad y sus efectos reales en la resolución de sus problemas.

Componentes de la capacidad institucional.

Se identifican dos subtipos, administrativo y político, entendiendo que “el estado no sólo es un aparato burocrático, sino que también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal” (Repetto, 2004, p.10).

Capacidad administrativa: este subtipo hace referencia a dos dimensiones: la gestión del talento humano (cantidad y calidad de cargos, reclutamiento, bienestar organizacional, capacitación, entre otros), y la gestión de la organización, que comprende la planeación financiera, autoridad jurídica, asignación de responsabilidades, colaboración y coordinación intergubernamental.

Capacidad política: se refiere a la interacción de los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional, por lo anterior, la capacidad política está asociada al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública.

En este componente resaltan varios factores, entre los que se destacan: a) participación política, es decir, quiénes participan y cómo lo hacen; b) negociación, esto es, la voluntad política entre los actores y sus formas de negociación, y c) lucha de poder, o qué tanto los actores aceptan la distribución existente de poder (Huerta, 2008).

Como vemos, al evaluar la capacidad institucional de cualquier entidad estos elementos son fundamentales para emitir conceptos que permitan determinar la eficacia, no solo a niveles cuantitativos sino de los logros a nivel político y de acuerdos entre los actores que intervienen en los procesos del Estado.

El enfoque sistémico para el análisis de la capacidad institucional.

En las definiciones más corrientes se identifican los sistemas como “conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directa o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo. El sistema es integral, pues si alguna parte de éste falla el “todo” se desestabiliza, el resto de componentes dejan de funcionar adecuadamente y se torna difícil alcanzar el objetivo del sistema” (Arnold, y Osorio, 1998).

El enfoque sistémico resulta relevante para el análisis de la capacidad institucional porque la estructura y funcionamiento para el cumplimiento de los objetivos se rige por los principios mencionados anteriormente.

Las entidades desarrollan actividades para cumplir los procesos del sistema. Los procesos son el “conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, que utilizan las entradas para proporcionar un resultado previsto” (Norma ISO 9000, 2015). De acuerdo con esta norma, “el enfoque a procesos implica la definición y gestión sistemática de los procesos y sus interacciones, con el fin de alcanzar los resultados previstos de acuerdo con la política de la calidad y la dirección estratégica de la organización” (Norma ISO 9001, 2015)

En Colombia, el enfoque por procesos está contemplado en la norma técnica de calidad en la gestión pública NTC GP 1000:2009. El enfoque por procesos se contempla en dicha norma porque es la que direcciona la gestión de las entidades del sector público, la cual contempla los siguientes cuatro procesos:

- Procesos estratégicos:** incluyen procesos relativos al establecimiento de políticas, estrategias, fijación de objetivos, provisión de comunicación, aseguramiento de la disponibilidad de recursos necesarios y revisiones por la dirección.

- **Procesos misionales o de realización del producto o de la prestación del servicio:** incluyen todos los procesos que proporcionan el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento de su objeto social o razón de ser.

- **Procesos de apoyo:** incluyen todos aquellos procesos para la provisión de los recursos que son necesarios en los procesos estratégicos, misionales y de medición, análisis y mejora.

- **Procesos de evaluación y seguimiento:** incluyen aquellos procesos necesarios para medir y recopilar datos destinados a realizar el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la

eficiencia. Incluyen procesos de medición, seguimiento y auditoría interna, acciones correctivas y preventivas, y son una parte integral de los procesos estratégicos, de apoyo y los misionales.

Seguimiento y evaluación

El seguimiento se define como un proceso continuo en el tiempo, que genera información sobre el progreso de una política, programa o proyecto. No examina la causalidad entre las intervenciones y sus efectos. Por su parte, la evaluación es una valoración puntual de una intervención y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no), que busca determinar una relación de causalidad en términos de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

Estrategia de Buen Gobierno.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, *“Todos por un nuevo país”*, plantea cinco estrategias transversales². La estrategia de Buen Gobierno está orientada a garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente y eficaz. Un gobierno que asegure “tanto mercado como sea posible, y tanto Estado como sea necesario” (PND 2014-2018). El enfoque de Buen gobierno es el de un Estado como instrumento de redistribución de recursos y oportunidades, esto es, de cierre de brechas. Por supuesto, todo esto en un contexto de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal³.

² 1. Infraestructura y competitividad estratégicas, 2. Movilidad social, 3. Transformación del campo y crecimiento verde, 4. Consolidación del Estado Social de Derecho y, 5. Buen Gobierno.

³ El objetivo, como señalan Micklethwait y Wooldridge (2014), es “reinventar” el Estado, de modo que sea capaz de responder de manera práctica a la mejor manera de hacer las cosas. De acuerdo con Alberdi y Bidaurrezaga (2002, p. 17), “El concepto de buen gobierno [...] se define como la forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, el estado de derecho y la participación de la sociedad civil, que revela la determinación del gobierno a utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social”.

Es importante mencionar que este plan está construido con base en dos enfoques importantes: la orientación hacia resultados y la orientación territorial.

Con respecto a la orientación hacia resultados, ya desde hace algunos planes nacionales de desarrollo se han venido incluyendo metas concretas que hacen más factible el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, por cuestiones prácticas el énfasis recae más en la ejecución presupuestal que en la consecución de los resultados previstos. Para revertir este énfasis, en el diseño del plan cada pilar y cada estrategia transversal tienen asignadas unas metas que se han denominado “metas trazadoras” para los pilares y “metas intermedias” para las estrategias. Las metas intermedias tienen asociados unos productos que, en conjunto, deben contribuir a lograr las metas intermedias y las trazadoras. Todas estas metas han sido cuidadosamente diseñadas para facilitar su seguimiento y evaluación. La intención es que los objetivos de este plan se puedan monitorear, sean evaluables y puedan ser objeto de una efectiva rendición de cuentas por parte de los responsables de lograrlos. En suma, que tengan un verdadero sentido transformacional sobre la sociedad colombiana (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados.

El modelo colombiano de gestión basado en resultados surge con la Constitución Política de Colombia de 1991 como parte de un proceso intenso de modernización, el cual connota una serie de reformas de tipo económico y político. En materia institucional, uno de los cambios establece que el Estado debe tener herramientas de Monitoreo y Evaluación (M&E) adecuadas, así como un sistema que reúna los diferentes esfuerzos institucionales de un Gobierno orientado a la reforma.

Años más tarde, la Ley 152 de 1994⁴ establece las directrices del proceso de seguimiento a las políticas y define que éste debe basarse en las prioridades y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), designando como responsable de ejercer estas funciones al Departamento Nacional de Planeación. Como consecuencia de estos mandatos constitucionales y legales, surge en Colombia el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, SINERGIA, herramienta diseñada con el propósito de mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos públicos para medir oportunamente los resultados de la gestión de los administradores públicos, fortalecer el manejo gerencial de la inversión pública y generar la información adecuada para la asignación de recursos. El sistema integra un conjunto de lineamientos de política, instancias, herramientas, procedimientos y metodologías de seguimiento y evaluación para orientar la gestión del Estado al logro de resultados (Decreto 1290 de 2014, artículo 1°) (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

El sistema, a su vez, se enfoca en el seguimiento y evaluación con énfasis en el logro de resultados, lo que se refleja en los documentos Conpes⁵ 2688 de 1994, donde se establece la “Introducción de una cultura de la evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública”, el Conpes 3294 de 2004 con el proceso de “Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación” y el Decreto 1082 de 2015 “por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional”.

⁴ Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

⁵ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es un organismo técnico asesor del ejecutivo y la máxima autoridad nacional de planeación en el país. Siendo el espacio más importante de discusión para la formulación de las políticas públicas, el CONPES coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social del gobierno y define las líneas de política en todas las áreas de intervención del Estado. El Departamento Nacional de Planeación, como Secretaría Técnica del Consejo, tiene la labor de producir y presentar los documentos que se discutirán y aprobarán en el CONPES, convirtiéndose en el instrumento técnico de apoyo y coordinación en la formulación de las políticas. Acceso en <http://www.dnp.gov.co> o <http://sisconpes.dnp.gov.co/>

La Rendición de Cuentas.

La Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos, establecida en el documento Conpes 3654 de 2010, se orienta a consolidar una cultura de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Estado y los ciudadanos.

En términos políticos y de la estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos (Schedler, 2004; Grant y Keohane, 2005)⁶.

⁶ Documento Conpes 3654 de 2010.

MARCO INSTITUCIONAL Y ESQUEMA OPERATIVO

La gestión institucional del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas comprende el conjunto de procesos, procedimientos, actividades e instrumentos dirigidos a garantizar y restablecer los derechos de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. En este capítulo se describe el marco normativo y reglamentario de la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia”; y el marco institucional y operativo de coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Desarrollo normativo y reglamentario de la Ley 1448 de 2011.

La Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios y con fuerza de Ley⁷ establecen un conjunto de medidas para la atención, asistencia, reparación integral y acceso a la justicia para las víctimas del conflicto armado. Con ello se busca dignificar a las víctimas mediante la materialización de los derechos a la verdad, justicia y reparación con garantías de no repetición.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras parte de importantes aprendizajes del Estado colombiano. Desde 1997 se instituyeron medidas para la atención y asistencia a la población en situación de desplazamiento con el objetivo de mitigar temporalmente sus efectos. Las medidas de atención se extendían a aquellas personas en quienes persistían las condiciones de vulnerabilidad relativas a la subsistencia mínima y asociadas al desplazamiento forzado (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2012). Podía hablarse de una

⁷ El Gobierno Nacional ha expedido, entre otros, el Decreto 4800 de 2011; Decretos con fuerza de ley 4633, 4634, y 4635 de 2011; los documentos CONPES 3712 y 3726 de 2011, y el Decreto 790 de 2012.

institucionalización de la respuesta al desplazamiento con la expedición de una serie de medidas normativas y reformas institucionales que buscaban dar mayor coherencia, integralidad y sostenibilidad a un tema que pasaba de ser una simple situación de desastre a transformarse en un tema central de las políticas sociales.

A partir de 2004 con la sentencia T-025 (Corte Constitucional, 2004) y los autos de seguimiento, la Corte Constitucional llama la atención sobre que si bien el Estado no ha sido indiferente a una situación que afecta a millones de colombianos, la respuesta dista de ser una actuación integral, coordinada, sostenible y orientada a restablecer los derechos de las personas afectadas. Así mismo, señala que la suma de programas, presupuesto e institucionalidad no constituyen en sí misma una política pública, especialmente por no incorporar como eje estructurante de dicha respuesta el restablecimiento de los derechos de la población desplazada.

Hacia 2008 tuvieron lugar otras normas que pretendían proporcionar medidas de reparación a las víctimas, pero su alcance era meramente económico. En efecto, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras supera varios de los problemas jurídicos, conceptuales y de política pública que marcaron los programas para población desplazada en el pasado. El desarrollo reglamentario de la Ley ha permitido adelantar los ajustes institucionales y estructurales de las respectivas entidades de creación legal y del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la adopción de documentos CONPES que establecen los instrumentos de planeación y sostenibilidad financiera para su implementación.

Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas necesitan de un esfuerzo conjunto

de las entidades públicas a nivel nacional y territorial. Por esto, la Ley 1448 de 2011, Artículo 159, creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV).

Proceso de transformación y ajuste institucional.

A partir de la expedición del Decreto 4800 de 2011, que reglamenta la Ley 1448 de 2011, se inició un proceso de diseño y puesta en marcha de los diferentes ajustes institucionales con un enfoque de derechos, para cumplir con los objetivos de atención y reparación integral a las víctimas.

Con el Decreto 790 de abril de 2012, las funciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) fueron asumidas por el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). En este sentido, todas las responsabilidades del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) fueron asumidas por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Así mismo, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 168 de la Ley 1448 de 2011, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la entidad responsable de coordinar todas las acciones de atención integral a las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente las señaladas en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

Objetivos del SNARIV.

Entre los objetivos de las entidades que conforman el SNARIV, se enuncian algunos que buscan fortalecer los avances en las acciones destinadas a la atención a la población víctima, como:

- Garantizar la canalización de manera oportuna y eficiente de los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para el cumplimiento de los planes, proyectos y programas de atención, asistencia y reparación integral de las víctimas en sus niveles nacional y territorial.
- Garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada de la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.
- Garantizar la flexibilización de la oferta de las entidades responsables de las diferentes medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley.
- Realizar los esfuerzos institucionales y apoyar la implementación de una plataforma de información que permita integrar, desarrollar y consolidar la información de las diferentes entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las responsabilidades atribuidas en el marco de la Ley.
- Apoyar los esfuerzos de las Organizaciones de la Sociedad Civil que acompañan y hacen seguimiento al proceso de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.
- Garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema, de acuerdo con los principios constitucionales y legales de corresponsabilidad, coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de delegación.

Conformación del SNARIV.

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas está constituido por las entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territorial y las demás organizaciones públicas o privadas⁸. Se trata de un Sistema más amplio que el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada previsto en la Ley 387 de 1997⁹, en el cual se precisa exactamente cuáles son las entidades que lo conforman y con base en ello se determinan sus funciones, facultades, atribuciones y competencias, lo mismo que se podrán concretar sus responsabilidades. Así, las entidades en el orden nacional son (tabla 3):

Tabla 3.

Entidades del SNARIV a nivel nacional

1	Ministerio del Interior
2	Ministerio de Justicia
3	Ministerio de Relaciones Exteriores
4	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
5	Ministerio de Defensa Nacional
6	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
7	Ministerio de Salud y Protección Social
8	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
9	Ministerio de Educación Nacional
10	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
11	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
12	Ministerio de Cultura
13	Departamento Nacional de Planeación

⁸ La Ley 1448 de 2011 prevé la participación de 31 entidades del orden nacional y dos programas presidenciales. Sin embargo, el Ministerio de Interior y Justicia se subdividió y dio lugar a dos ministerios. El Ministerio de Protección Social igualmente. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se convirtió en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), el cual creó tres nuevas entidades. Estas son las 39 entidades que conforman el SNARIV en el orden nacional. Ver el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011. Se suman 14 aliados estratégicos conformados por las demás entidades u organizaciones públicas o privadas que participan en las diferentes acciones de atención y reparación a las víctimas en el marco de la Ley.

⁹ Dicha ley definió la condición de desplazado forzado por la violencia, previó sus derechos mínimos y determinó la responsabilidad del Estado colombiano en formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Así mismo, creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia con el objetivo de atender de manera integral a la población desplazada por la misma.

14	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
15	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
16	Fiscalía General de la Nación
17	Defensoría del Pueblo
18	Registraduría Nacional del Estado Civil
19	El Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa
20	Policía Nacional
21	Servicio Nacional de Aprendizaje
22	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
23	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
24	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
25	Archivo General de la Nación
26	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
27	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
28	Superintendencia de Notariado y Registro
29	Banco de Comercio Exterior
30	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
31	Ministerio del Trabajo
32	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS
33	Procuraduría General de la Nación
34	Superintendencia de Industria y Comercio
35	Superintendencia Financiera
36	Unidad Nacional de Protección
37	Banco Agrario de Colombia
38	Centro Nacional de Memoria Histórica
39	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República ¹⁰
40	Mesa de participación de víctimas del nivel nacional
Aliados estratégicos	
1	Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE
2	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia – APC
3	Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas
4	Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE
5	Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial

¹⁰ Los Programas Presidenciales que señala el Art. 160 de la Ley 1448 de 2011 fueron modificados mediante el Decreto 1649 de 2014 (por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República), así: i) Despacho Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad - Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y ii) Despacho Ministro Consejero para el Post-Conflicto, Derechos Humanos y Seguridad - Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonales.

6	Contraloría General de la República
7	Departamento Administrativo de la Función Pública
8	Servicio Público de Empleo
9	Organizaciones Solidarias
10	Colpensiones
11	Ministerio de Minas y Energía
12	Ministerio de Transporte
13	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - Oficina del Alto Comisionado para la paz
14	Ministerio de Ambiente

Fuente: elaboración propia.

El fortalecimiento del Sistema con la vinculación de los aliados estratégicos garantiza una mayor cobertura y capacidad institucional, lo que facilita no sólo llegar a las víctimas con servicios que no se contaban en el anterior Sistema, sino que además se garantiza el acceso a otras medidas, como la verdad, la justicia y reparación integral a las víctimas. En la tabla 4 puede verse cuáles se hallan en el orden territorial:

Tabla 4.

Entidades del SNARIV a nivel territorial

1	Departamentos
2	Distritos
3	Municipios
4	Entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas
5	Mesa de participación de víctimas del nivel territorial

Fuente: elaboración propia.

Instancias de Coordinación e instrumentos de planeación.

Las instancias de coordinación del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, definidas por la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año e impulsadas desde el año 2012 a nivel nacional y territorial, se convirtieron en los escenarios de trabajo

institucional orientados a diseñar, implementar y hacer seguimiento a la política pública de manera sectorial y articulada. El sistema cuenta con dos instancias:

En el orden nacional: el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, el cual diseñará y adoptará la política pública en materia de atención, asistencia y reparación a víctimas; y la Unidad para las Víctimas, que coordinará la ejecución de esta política pública.

En el orden territorial: los Comités Territoriales de Justicia Transicional, creados por los gobernadores y alcaldes distritales y municipales.

En la figura 1 se presenta el funcionamiento operativo del sistema:

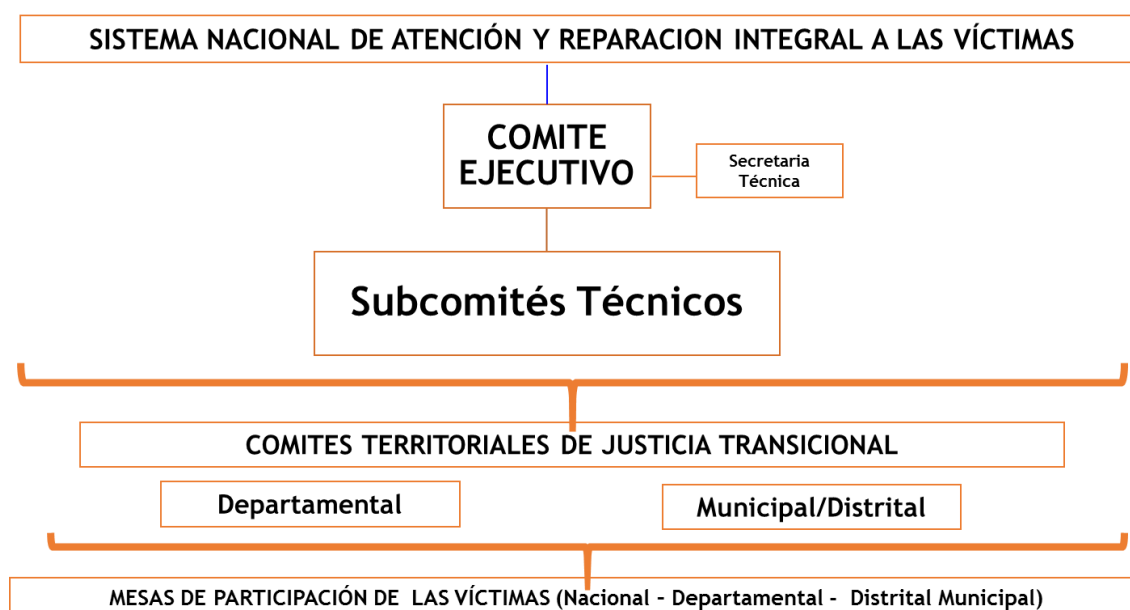


Figura 1. Instancias de Coordinación del Sistema Nacional de Atención y reparación Integral a las Víctimas. Fuente: Unidad para las Víctimas.

Coordinación del nivel nacional.

Comité Ejecutivo: la máxima instancia de decisión del Sistema para adoptar las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación es el Comité

Ejecutivo, y su liderazgo está en cabeza del Presidente de la República. Adicionalmente, participan de manera permanente el Ministerio de Interior, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; la Secretaría Técnica del Comité está a cargo de esta última.

Subcomités Técnicos: son grupos de trabajo interinstitucional encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. El Comité Ejecutivo funciona a través de 10 subcomités técnicos a saber:

1. Subcomité Técnico de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición.
2. Subcomité Técnico de Asistencia y Atención.
3. Subcomité Técnico de Indemnización Administrativa.
4. Subcomité Técnico de Restitución.
5. Subcomité Técnico de Medidas de Satisfacción.
6. Subcomité Técnico de Rehabilitación.
7. Subcomité Técnico de Reparación Colectiva.
8. Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial.
9. Subcomité Técnico de Sistemas de Información.
10. Subcomité Técnico de Nación – Territorio.

Dichos subcomités están conformados por las entidades referidas anteriormente, por ministerios, organismos de control, unidades administrativas especiales, programas

presidenciales e institutos nacionales. La tabla 5 muestra los subcomités junto a sus respectivas entidades:

Tabla 5.

Relación de entidades del SNARIV a nivel nacional en los Subcomités

SUBCOMITÉS	ENTIDADES
1. Subcomité de Coordinación Nacional y Territorial	Ministerio del Interior
2. Subcomité de Sistemas de Información	Ministerio del Interior Ministerio de Defensa Nacional Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio del Trabajo Ministerio de Tecnología de la Información y Telecomunicaciones Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Fiscalía General de la Nación Registraduría General de la Nación Servicio Nacional de Aprendizaje Defensoría del Pueblo Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
3. Subcomité de Atención y Asistencia	Ministerio de Defensa Nacional Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Defensa Nacional Ministerio del Trabajo Defensoría del Pueblo Procuraduría General de la Nación Fiscalía General de la Nación Servicio Nacional de Aprendizaje Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Programa Presidencial para la Acción contra Minas
4. Subcomité de Medidas de Rehabilitación	Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Educación Nacional Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Programa Presidencial para la Acción contra Minas
5. Subcomité de Reparación Colectiva	Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio del Trabajo
	Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Justicia y del Derecho

SUBCOMITÉS	ENTIDADES
6. Subcomité de Restitución	Departamento para la Prosperidad Social Ministerio de Hacienda y Crédito Público Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio del Trabajo Ministerio de Comercio, Industria y Turismo Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Instituto Geográfico Agustín Codazzi Fiscalía General de la Nación Servicio Nacional de Aprendizaje Banco de Comercio Exterior de Colombia Banco Agrario Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Superintendencia de Notariado y Registro Superintendencia Financiera Superintendencia de Industria y Comercio Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa
7. Subcomité de Indemnización Administrativa	Ministerio de Salud y Protección Social Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Servicio Nacional de Aprendizaje Banco de Comercio Exterior de Colombia Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
8. Subcomité de Medidas de Satisfacción	Ministerio de Defensa Nacional Ministerio de Educación Nacional Ministerio de Cultura Consejo Superior de la Judicatura Archivo General de la Nación Procuraduría General de la Nación Centro de Memoria Histórica Fiscalía General de la Nación Defensoría del Pueblo Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
	Ministerio del Interior Ministerio de Defensa Nacional Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Ministerio de Educación Nacional Fiscalía General de la Nación

SUBCOMITÉS	ENTIDADES
9. Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición	Defensoría del Pueblo. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Procuraduría General de la Nación Policía Nacional Unidad Nacional de Protección Programa Presidencial de Derechos Humanos Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
10. Subcomité de Enfoque Diferencial	Ministerio del Interior Ministerio de Salud y Protección Social Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer Defensoría del Pueblo
NOTA: las siguientes entidades son miembros permanentes de los subcomités: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Departamento para la Prosperidad Social y Unidad para las Víctimas.	

Fuente: elaboración propia.

Estos subcomités técnicos tienen como principales responsabilidades la adopción de las orientaciones del coordinador operativo del SNARIV, la formulación de los planes operativos anuales, la definición de los lineamientos para orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción y el establecimiento de los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación consagradas en la Ley 1448 de 2011.

Coordinación del nivel territorial.

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), cuya creación se ordena en la Ley 1448 de 2011, constituyen la instancia de articulación y toma de decisiones del sistema a nivel municipal, distrital y departamental sobre las medidas necesarias para garantizar la implementación de la política de víctimas en los territorios respectivos.

Los CTJT son presididos por alcaldes y gobernadores en sus respectivos ámbitos. Entre las funciones atribuidas a los CTJT están: i) aprobar los Planes de Acción Territorial–PAT; ii)

coordinar las acciones con las entidades que conforman el SNARIV en el nivel departamental, distrital y municipal; iii) articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición; iv) coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable, y v) adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

Según el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011, el Gobierno Nacional, a través de la Unidad para las Víctimas, promueve la creación de los CTJT, encargados de elaborar planes de acción acordes con los planes de desarrollo territoriales y dirigidos a lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas a partir de la coordinación de acciones con las entidades que conforman el SNARIV en los diferentes niveles territoriales.

Estos comités están conformados, según el caso, por el gobernador o el alcalde, quien lo presidirá, los secretarios departamentales o municipales de Gobierno, Planeación, Salud, Educación, el comandante de División o el comandante de Brigada y el comandante de la Policía Nacional que tenga jurisdicción en la zona, el director regional o coordinador del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el director regional del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), un representante del Ministerio Público, dos representantes de las Mesas de Participación de Víctimas de acuerdo con el nivel territorial y un delegado del director de la Unidad para las Víctimas.

Unidad para las Víctimas en su rol de coordinadora del SNARIV

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1448 y en el Decreto 4800 de 2011, la Unidad para las Víctimas tiene a su cargo la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación

Integral a las Víctimas. En ese contexto, debe desarrollar un conjunto de actividades tendientes a liderar, orientar, movilizar y articular las acciones requeridas que permitan garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública.

Mediante el Decreto 4802 de 2011, el Gobierno Nacional definió la estructura funcional de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonial adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

La Unidad para las Víctimas tiene como objetivo coordinar las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas. Para ese efecto, asume también las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387 de 1997, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008 y en las demás normas que regulan la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. En esa medida, la Unidad para las Víctimas asumió también competencias de atención y reparación a víctimas que antes se encontraban a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, así como de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.

Para el desarrollo y cumplimiento de sus funciones, la Unidad para las Víctimas cuenta con una dirección general, una subdirección general, una secretaría general, cinco direcciones técnicas, nueve subdirecciones, 10 grupos de trabajo, 20 direcciones territoriales, seis centros regionales, 104 puntos de atención y un equipo humano en todo el territorio nacional en donde se atiende a la ciudadanía en general y las víctimas de los 1102 municipios del país.

La figura 2 muestra el organigrama de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

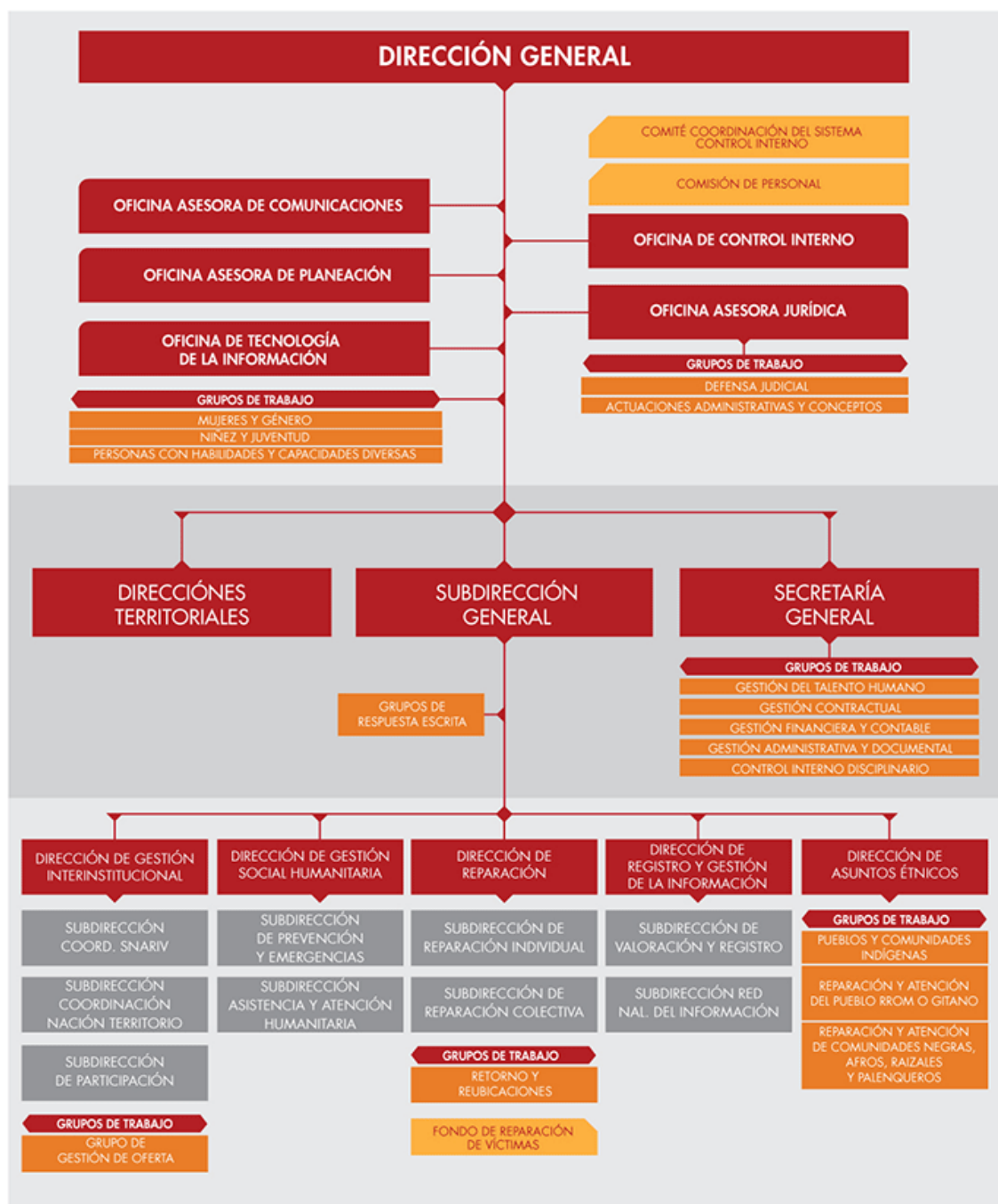


Figura 2. Organigrama de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Fuente: Unidad para las Víctimas.

Ruta de Atención, Asistencia y Reparación Integral.

La Ruta de atención, asistencia y reparación integral es la estrategia de articulación de procesos liderada por la Unidad para las Víctimas y las entidades del SNARIV, para la materialización de la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Su principal objetivo es realizar un acompañamiento integral a las víctimas del conflicto armado que permita identificar sus necesidades y fortalecer sus potencialidades y las de su grupo familiar, para garantizar el acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación dispuestas por la normatividad vigente que contribuyan con el goce efectivo de derechos, la transformación de su proyecto de vida y el reconocimiento de las víctimas como ciudadanos sujetos de derechos. Sus objetivos específicos son los siguientes:

1. Consolidar la capacidad institucional en las diferentes etapas de la Ruta para víctimas de desplazamiento forzado y víctimas de otros hechos victimizantes, mediante el fortalecimiento de los esquemas de atención presencial, no presencial y escrita.
2. Articular el proceso de atención, asistencia y reparación integral con enfoque de derechos, diferencial, de género, psicosocial y de acción sin daño que permita el fortalecimiento de potencialidades de las víctimas, para dar respuesta efectiva a sus necesidades.
3. Fortalecer el recurso humano de la Unidad para las Víctimas, con el fin de brindar respuestas ágiles y de fondo en el acompañamiento a las mismas durante todas las etapas de la Ruta.
4. Mejorar la articulación con las entidades del SNARIV para el acceso efectivo a la oferta institucional de las medidas de atención, asistencia y reparación integral que garantice el

goce efectivo de derechos (Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República, 2015).

En la figura 3 se esquematiza la mencionada articulación:

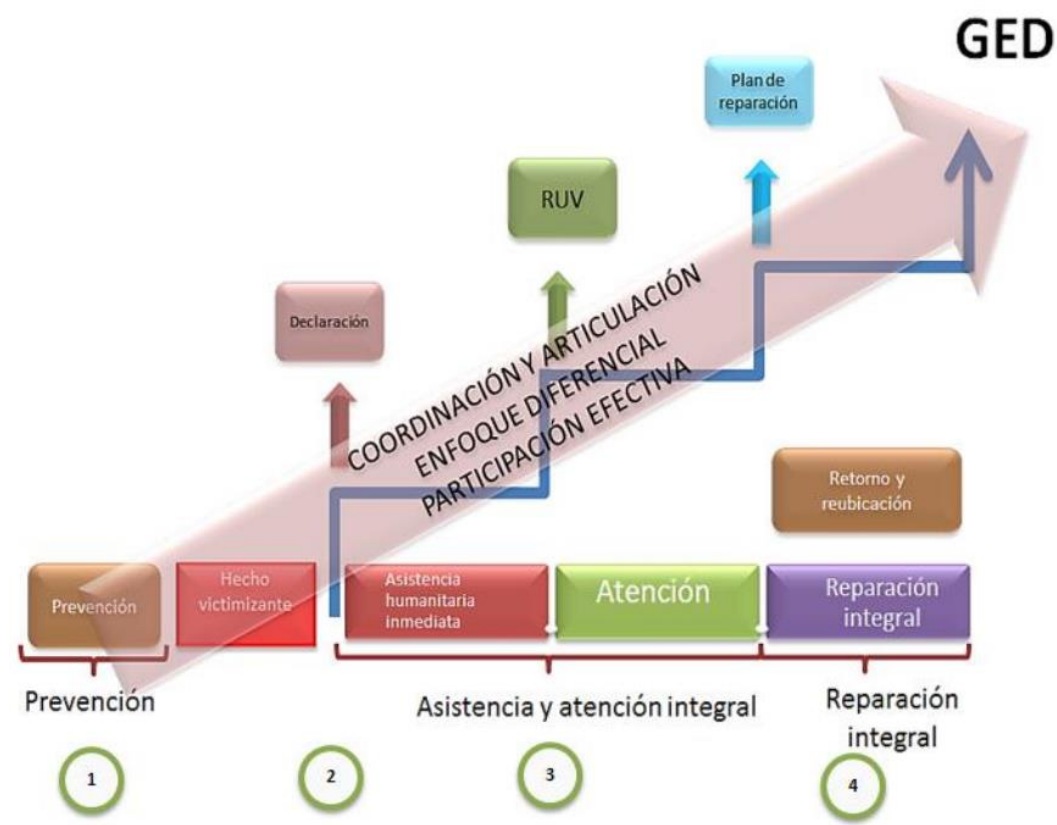


Figura 3. Ruta de atención, asistencia y reparación integral. Fuente: Unidad para las Víctimas.

Mecanismos de coordinación y seguimiento.

La implementación de la política pública implica la coordinación y concurrencia de diferentes entidades del orden nacional y territorial con quienes la Unidad para las Víctimas lidera y promueve los procesos de planeación, gestión y seguimiento, con el propósito de identificar y planificar las metas de atención y de reparación así como el fortalecimiento continuo de las

capacidades institucionales de cada una de las entidades. Con este propósito, la Unidad para las Víctimas desarrolló los instrumentos que se aprecian en la figura 4:

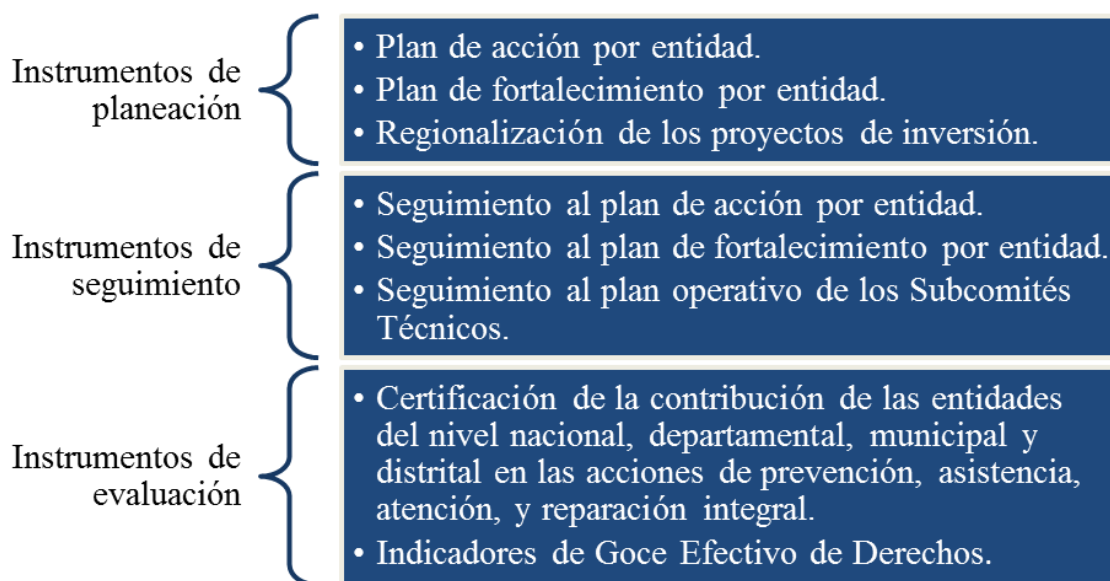


Figura 4. Instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación. *Fuente:* Unidad para las Víctimas.

Plan de acción: el plan de acción de las entidades es un instrumento que permite identificar y consignar las medidas, objetivos y metas que espera cumplir anualmente cada una de las entidades del nivel nacional del Sistema bajo un seguimiento cualitativo y cuantitativo semestral, de acuerdo con las competencias y funciones establecidas en el marco de la Ley, sus decretos reglamentarios y la normativa vigente.

Plan de fortalecimiento: es un instrumento que permite a la entidad evidenciar las debilidades en sus procesos internos (misionales, estratégicos, de apoyo y de seguimiento), y con base en esto, planificar el fortalecimiento de los mismos para cumplir con las funciones y competencias que son asignadas de acuerdo a la ley de víctimas, sus decretos reglamentarios y la normativa vigente en un periodo de cuatro años.

Regionalización de los proyectos de inversión: el Artículo 22 del Decreto 2844 de 2010 establece que las entidades que hacen parte del Sistema Unificado de Inversión Pública y que conforman el Presupuesto General de la Nación, desde la etapa de formulación de sus proyectos, deben regionalizar la inversión identificando el monto de la inversión a realizar en los departamentos. De acuerdo con lo anterior, el proceso de regionalización indicativa de los proyectos de inversión orientados a la política pública de atención y reparación integral a las víctimas, se desarrolla en el marco del ciclo de programación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión pública.

Certificación: la certificación es un instrumento que evalúa la contribución de las entidades del nivel nacional, departamental, municipal y distrital del SNARIV en las acciones de prevención, asistencia, atención, y reparación integral a las víctimas en cada vigencia fiscal. Identifica los vacíos institucionales en la implementación de la política pública y genera recomendaciones a las entidades para la inclusión de acciones de mejora en las acciones de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.

Indicadores de goce efectivo de derechos: los indicadores de goce efectivo de derechos se constituyen en un elemento fundamental del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública para la prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. Se trata de un mecanismo que permite orientar los objetivos de las diferentes intervenciones y direccionar las acciones para el cumplimiento de los elementos definidos para cada derecho. Los indicadores permiten medir la eficiencia, pertinencia y eficacia de la acción estatal con miras a resolver el cumplimiento de los derechos que debe gozar efectivamente la población víctima.

ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Como se mencionó en el capítulo 1, el concepto de capacidad institucional se caracteriza por ser un concepto en constante cambio y, por lo tanto, sujeto a múltiples interpretaciones a lo largo del tiempo.

En términos generales, el concepto surge de la necesidad de sistematizar los esfuerzos por mejorar la capacidad de gestión en relación con las teorías del buen gobierno y de un Estado que responda a las necesidades de los ciudadanos, por ejemplo, con la introducción de tecnologías de apoyo a la gestión, que de acuerdo con la literatura al respecto, contribuyan a que el Estado esté en capacidad de “mejorar las funciones y resolver problemas públicos, movilizar o adaptar sus instituciones para dar respuesta a dichos problemas y formular, aplicar, coordinar, monitorear, evaluar y rendir cuentas en el marco de un sistema de gestión pública. Para plasmar estas intenciones en acciones, la administración pública tiene que enfrentar varios desafíos, uno de ellos directamente relacionado con la capacidad institucional” (Rosas, 2008).

En este sentido, es importante encontrar o adaptar un enfoque metodológico que permita abordar el análisis de la capacidad institucional. En el presente capítulo se describirá el enfoque utilizado, basado en las categorías generales definidas para evaluar la capacidad y la metodología de Planeación Estratégica como herramienta del Buen Gobierno.

Descripción de la metodología para el análisis de la capacidad institucional

De acuerdo con los referentes teóricos, para evaluar la capacidad institucional se requiere evaluar los dos componentes o subtipos principales que la componen: administrativo y político.

El enfoque metodológico escogido (David, 2003) sugiere llevar a cabo el diagnóstico estratégico de la Unidad para las Víctimas, el cual consiste en evaluar las variables que afectan a la entidad tanto a nivel interno (capacidad administrativa) como a nivel externo (capacidad política). En el caso del análisis externo, se emplea el perfil de oportunidades y amenazas, mientras que en el análisis interno se utilizan herramientas como el perfil de capacidad institucional.

Esta metodología permite analizar la información, y contempla los siguientes pasos:

- Elaboración de una lista de los factores internos y externos que afecten a la entidad y a su sector.
- Asignación a cada factor un valor que varíe de 1 a 5 según la trascendencia de la variable con respecto a la capacidad administrativa y política de la entidad, en donde 1 implica que la variable tiene poca importancia y 5 el mayor grado de importancia. La importancia está relacionada a la percepción de las competencias y prioridades institucionales de la entidad a dicho factor.
- Asignación a cada factor un valor que varíe de -3 a 3 para medir el impacto de la variable, en donde -3 significa un impacto negativo de la variable, 0 un impacto nulo y 3 el mayor impacto positivo. El impacto está relacionado a la percepción de con cuánta eficiencia responden las estrategias actuales de la entidad a dicho factor.
- Ponderación del valor de cada factor, multiplicando el valor de cada factor por su clasificación, para determinar un valor ponderado.
- Promediar los resultados de los factores para la capacidad administrativa y política.
- Graficar los resultados por cada factor, comparándolo con los umbrales definidos, los cuales se establecieron tomando como límite $1/3$ de la ponderación total del factor.

- Análisis del perfil de capacidad administrativa con aquellas variables a la derecha (fortalezas) y a la izquierda (debilidades) de los umbrales.
- Análisis del perfil de capacidad política con aquellas variables a la derecha (oportunidades) y a la izquierda (amenazas) de los umbrales.
- Clasificación de las variables, según los puntajes obtenidos (Figura 5.)

Perfil Capacidad Administrativa			Perfil Capacidad Política	
Categoría	Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Alta	Entre 10.0 y 15.0 puntos	Entre - 10.0 y - 15.0 puntos	Entre 10.0 y 15.0 puntos	Entre - 10.0 y - 15.0 puntos
Media	Entre 5.0 y 9.9 puntos	Entre - 5.0 y - 9.9 puntos	Entre 5.0 y 9.9 puntos	Entre - 5.0 y - 9.9 puntos
Baja	Entre 0.0 y 4.9 puntos	Entre 0.0 y - 4.9 puntos	Entre 0.0 y 4.9 puntos	Entre 0.0 y - 4.9 puntos

Figura 5. Ponderación de la capacidad administrativa y política. Fuente: elaboración propia.

- Graficar en un plano cartesiano, los promedios aritméticos de las evaluaciones ponderadas para las coordenadas del eje interno (capacidad administrativa) y el eje externo (capacidad política), con el fin de identificar la estrategia a utilizar para el mejoramiento de la capacidad institucional en el marco de la nueva gestión pública.

El importante tener en cuenta que el objetivo del ejercicio, no es obtener una sola cifra, sino más bien, asimilar y evaluar de manera significativa con la finalidad de apoyar la toma de decisiones.

La capacidad administrativa se relaciona con las habilidades técnico–burocráticas del aparato estatal. En este componente se ubican variables relacionadas principalmente con la gestión de la organización. Para ello, se tomó en cuenta las variables definidas en los documentos de la Unidad para las Víctimas, que identificó los obstáculos que limitan la capacidad institucional (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2009, p. 107) y los informes de gestión anual, que relaciona los avances en la implementación de la Ley de Víctimas a partir de las competencias de la entidad. Para facilitar el análisis, se llevó a cabo el ejercicio de identificar aquellas variables internas, que de alguna u otra manera influyen en la entidad, y se clasificaron en grupos o categorías, de acuerdo con su afinidad a partir del enfoque sistémico, del modelo de operación por procesos de la Norma Técnica Colombiana de la Gestión Pública NTCGP 1000:2009. Esta norma especifica los requisitos para la implementación del Sistema de Gestión de Calidad aplicable a todas las entidades de la rama ejecutiva del poder público.

Las fortalezas y las debilidades internas, son las actividades que la empresa puede controlar y su desempeño se califica como excelente o deficiente. Las entidades intentan seguir estrategias, que aprovechen las fortalezas internas y eliminen las debilidades internas (David, 2003).

A continuación, en la tabla 6 se presenta el listado con sus categorías:

Tabla 6.

Ejes y Variables de la Capacidad Administrativa

Procesos	Variables	Alcance
Estratégicos	Planeación Estratégica	
	Uso de planes y análisis estratégico	Comprende la planeación estratégica y la definición de lineamientos y políticas a través de los cuales se medirá la gestión de la entidad.

	Flexibilidad de la estructura organizacional	Comprende el conjunto de todas las formas en que se divide el trabajo en tareas distintas y la posterior coordinación de las mismas.
	Enfoque basado en procesos	Comprende la interrelación de actividades que se gestionan como procesos y su funcionamiento dentro del sistema.
	Comunicación y control gerencial	Comprende el compromiso de la alta dirección en la gestión pública y su comunicación a los servidores públicos y partes interesadas.
Misionales	Atención al usuario	
	Satisfacción de la población atendida	Comprende la percepción de la población sobre el grado en el que se han cumplido sus requisitos o necesidades.
	Atención oportuna de quejas y reclamos	Comprende el método para hacer seguimiento oportuno a las inconformidades de la población.
	Caracterización de la población	Consiste en determinar las características o rasgos específicos de la población sujeto de atención, para implementar programas, proyectos y acciones.
	Portafolio de programas	Comprende los servicios que prestan las entidades del Estado para satisfacer las necesidades de la población.
	Tecnología	
	Uso de herramientas tecnológicas	Comprende la infraestructura tecnológica y de los servicios informáticos para la interoperabilidad del Registro Único de Víctimas con los demás sistemas de información.
	Gobierno en línea	Comprende el conjunto de instrumentos técnicos, normativos y de política pública que promueven la construcción de un estado más eficiente.

	Capacidad de innovación	Comprende la generación de nuevas estrategias para la sistematización de los servicios entregados a las víctimas e intercambio de información entre las entidades.
	Flexibilidad tecnológica	Comprende la aplicación de nuevas tecnologías para dar respuesta a las necesidades y misión de la entidad.
Apoyo	Gestión Financiera	
	Disponibilidad de fondos internos	Comprende la planeación y ejecución presupuestal de los recursos en la atención y reparación a las víctimas.
	Transparencia en la contratación	Comprende en la garantía de la imparcialidad en los procesos contractuales.
	Eficiencia en la ejecución presupuestal	Comprende la asignación de los recursos para cubrir los objetivos trazados por la dirección de la entidad.
	Costos de funcionamiento	Comprende las erogaciones en las que debe incurrir la entidad para la adquisición de bienes, servicios e insumos destinados al desarrollo de su actividad misional.
	Talento Humano	
	Nivel académico y experiencia técnica	Comprende la educación formal recibida por el funcionario y la cantidad de tiempo en la que el mismo ha desarrollado su ejercicio profesional.
	Rotación de personal	Comprende la medida del tiempo en el que los empleados permanecen en la organización y la frecuencia de los reemplazos.
	Nivel de remuneración	Comprende la asignación salarial por los servicios prestados en el marco del cargo y las funciones asignadas.
	Evaluación del desempeño	Comprende el proceso sistemático y periódico de estimación cuantitativa y cualitativa del grado de eficacia

		con el que las personas llevan a cabo las actividades de los cargos que desarrollan.
Evaluación y seguimiento	Evaluación y Seguimiento	
	Sistemas de control y toma de decisiones	Comprende el proceso mediante el cual se realiza una elección entre diferentes opciones para resolver situaciones dentro del entorno laboral.
	Informes por las dependencias	Comprende la información sobre la gestión de las áreas y su comunicación a la Dirección.
	Nivel de ejecución de metas (indicadores)	Comprende el seguimiento al avance o logro de objetivos y metas de la entidad.
	Rendición de cuentas	Comprende los procesos de apertura de la información, transparencia y diálogo entre el Estado y los ciudadanos.

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la capacidad política se refiere a la interacción política que establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional. Un principio básico de la dirección estratégica es que una entidad requiere plantear estrategias para aprovechar las oportunidades externas y evitar o reducir el impacto de las amenazas externas. Por este motivo, la identificación, vigilancia y la identificación de las oportunidades y amenazas externas es esencial para lograr el éxito (David, 2003).

Para este componente, se identificó el siguiente listado de variables (tabla 8), cuya cantidad y variedad no justificaba la agrupación en categorías. Estas variables, se definieron a partir del relacionamiento de la Unidad para las Víctimas con los diferentes actores que fueron identificados en los informes de gestión anual, en los informes de los organismos de control y en la investigación de la Universidad de Harvard denominada Evaluación de Medidas para Reparaciones Integrales en Colombia: Logros y Retos.

Tabla 7.

Variables de la Capacidad Política

Variables	Alcance
Capacidad de negociación con grupos de interés	Proceso a través del cual se busca llegar a un acuerdo, a partir de los intereses de las partes interesadas.
Composición de la población (etnia, edad, sexo)	Variables demográficas de la población víctima, con el propósito de identificar a la población y direccionar la oferta del estado a partir de su reconocimiento y necesidades.
Composición social de la población	Estructura de la población en Colombia, según sus características, que inciden en el orden económico y social del país.
Coordinación con organismos privados o públicos	Consiste en el ejercicio de liderar, orientar y articular las acciones de organismos privados o públicos para la población víctima a través de la oferta de bienes y servicios.
Cumplimiento de la normatividad aplicable	Consiste en el ejercicio de velar por el cumplimiento de las leyes, normativa y pronunciamientos jurisprudenciales para las garantías de los derechos de la población víctima.
Directrices del sector de la Inclusión Social	Lineamientos señalados por el Sector de la Inclusión Social y Reconciliación, como cabeza del sector de la Unidad para las Víctimas.
Evaluación y pronóstico del entorno	Identifica los factores de riesgo que potencializan la victimización de la población, los actores en el marco del conflicto, las zonas de intervención y las oportunidades en el contexto local sobre el cual se formulan estrategias y acciones.
Identidad institucional	Rasgos colectivos a través del cual se identifica a la Unidad para las Víctimas como coordinadora del SNARIV en el marco de la implementación de la Ley de Víctimas.
Nivel de influencia de los grupos de presión	Grupos de intereses organizados que desean influir o presionar a los centros de toma de decisiones.
Orden público nacional	Situación de normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas en las que las autoridades ejercen sus atribuciones propias y las personas ejercen pacíficamente sus derechos y libertades.
Planes y programas de desarrollo nacional	Instrumentos de gestión pública para impulsar el desarrollo social y económico de un territorio.

Proceso de paz	Negociación de paz entre el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) para la terminación definitiva del conflicto.
Relación con organismos de control y respuesta de requerimientos	Comunicación y respuesta ante los requerimientos de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, en el ejercicio del control financiero, de gestión y de resultados en el marco de la implementación de la política pública para las víctimas.
Situación política nacional	Se refiere al momento político por el cual atraviesa el país para la solución de los intereses de la sociedad, y en el cual convergen los intereses de los partidos políticos y los ciudadanos.
Tasa de desplazamiento forzado de la población	Número de personas que se han visto obligadas a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar habitual de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión del conflicto armado interno.

Fuente: elaboración propia.

Para cada uno de los componentes se estableció un listado de variables, el cual fue puesto a disposición de un grupo de 10 directivos de la Unidad para las Víctimas, que se encuentran en las siguientes áreas y que tienen una alta incidencia en la toma de decisiones y en el direccionamiento de la entidad en el marco de sus competencias: i) Dirección general, ii) Subdirección General, iii) Secretaría General, iv) Dirección de Gestión Interinstitucional, v) Dirección de Gestión Social y Humanitaria, vi) Dirección de Reparación, vii) Dirección de registro y Gestión de la Información, viii) Dirección de asuntos étnicos, ix) Oficina Asesora Jurídica, x) Oficina Asesora de Planeación.

A partir de esta valoración y ponderación, se obtiene un gráfico con el cual se determinan las variables más importantes por su criticidad o situación ventajosa para la entidad, y se concentra

el análisis documental en este grupo, por medio de una revisión exhaustiva de la documentación disponible.

Análisis de la capacidad administrativa

Con base en la valoración de las variables de la capacidad administrativa, se generó el perfil de capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas. Luego de utilizar y graficar el resultado, se obtienen las debilidades y fortalezas de la entidad, en aquellas variables a la izquierda y la derecha de los umbrales (David, 2003). En la tabla 8, se ubica el perfil de la capacidad institucional.

Tabla 8.

Perfil de Capacidad Administrativa

Fuente: adaptado de David, F. *Conceptos de Administración Estratégica*, 2003.

Fortalezas y Debilidades.

A partir de la tabla 8 se obtiene el listado de variables ubicadas a la derecha y a la izquierda de los umbrales (tabla 9), definidas por la metodología como fortalezas y debilidades, respectivamente.

Tabla 9.

Ponderación Capacidad Administrativa

Fortalezas		Debilidades	
Planeación Estratégica			
Uso de planes estratégicos y análisis estratégico	15	Flexibilidad de la estructura organizacional	-6
Enfoque basado en procesos	10		
Atención al usuario			
Satisfacción de la población atendida	15	Atención oportuna de quejas y reclamos	-8
Tecnología			
Uso de herramientas tecnológicas	12	Flexibilidad tecnológica	-8
Gestión Financiera			
Transparencia en la contratación	8	Costos de funcionamiento	-6
Eficiencia en la ejecución presupuestal	15		
Talento Humano			
Rotación	9		
Evaluación de desempeño	10		
Evaluación y seguimiento			
Nivel de ejecución de metas (indicadores)	12		
Rendición de Cuentas	6		

Fuente: elaboración propia.

Frente a este panorama identificado por directores de la Unidad para las Víctimas, se realiza a continuación un análisis de cada uno de los ejes de la capacidad administrativa, acudiendo como

fuentes principales a todos aquellos documentos mediante los cuales se evalúa la ejecución de la política, el apego de la Entidad al cumplimiento de la normatividad aplicable y la evaluación del Sistema Integrado de Gestión, entre otros (tabla 10).

Tabla 10.

Ponderación de Planeación Estratégica.

Fortalezas			Debilidades		
		Categoría			Categoría
Uso de planes estratégicos y análisis estratégico	15	ALTA	Flexibilidad de la estructura organizacional	-6	MEDIA
Enfoque basado en procesos	10	ALTA			

Fuente: elaboración propia.

Los procesos estratégicos gestionan la toma de decisiones de planificación, los procesos de mejoramiento de la Unidad para las Víctimas y la relación de ésta con las partes interesadas, siendo los responsables de analizar las necesidades y condicionantes. A partir de esta gestión y de las posibilidades de los recursos propios, debe emitir los lineamientos adecuados a los procesos de la organización, definir las estrategias y políticas para asegurar la respuesta a esas necesidades y condicionantes.

Información de la entidad.

Para garantizar el despliegue de las estrategias, la Unidad para las Víctimas cuenta con el Sistema Integrado de Gestión, el cual está orientado a dirigir y evaluar el desempeño institucional (Figura 6). La planeación estratégica se enmarcó teniendo en cuenta la apuesta del Gobierno Nacional para el nuevo cuatrienio a través del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, la puesta en marcha de la Ruta Integral y la suscripción del Decreto 2569 de 2014.

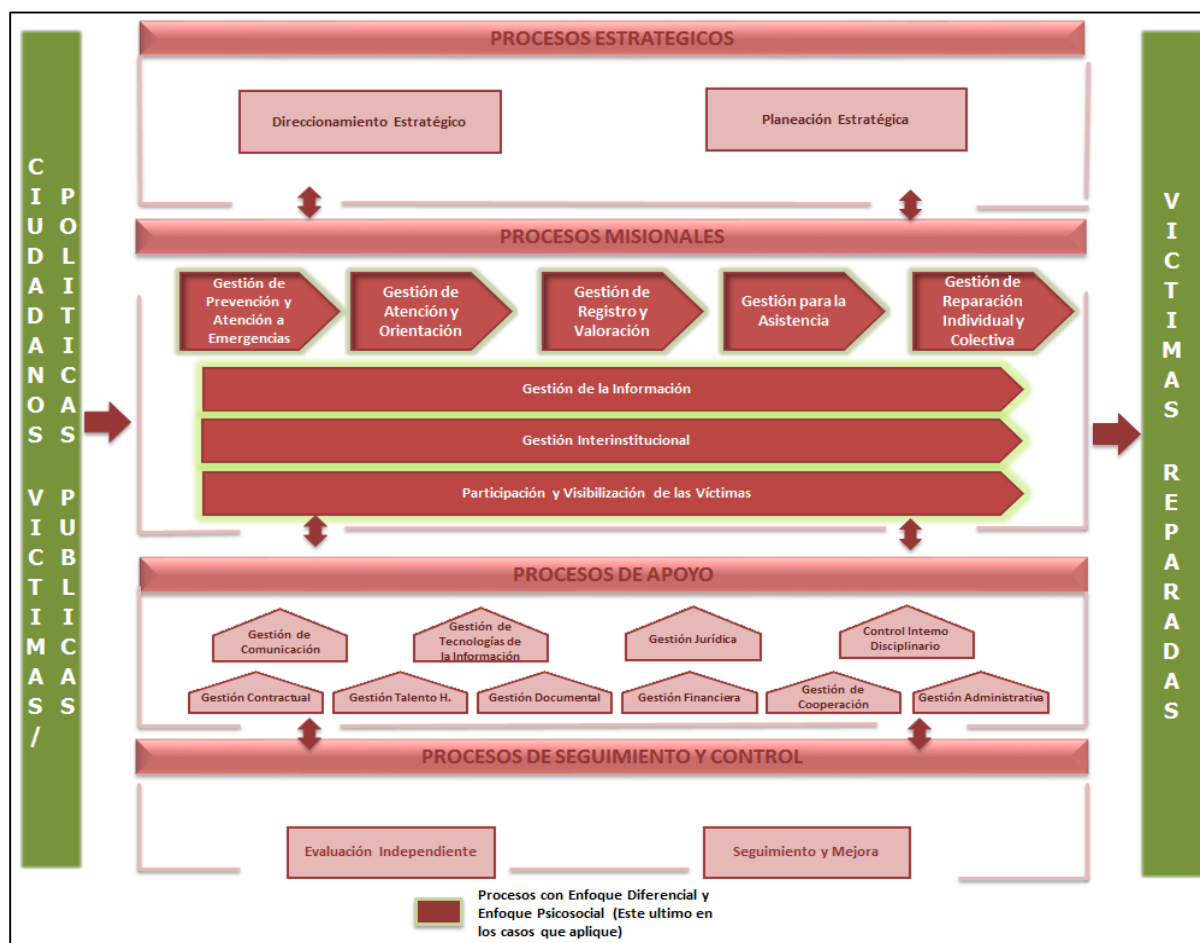


Figura 6. Procesos estratégicos de la Unidad para las Víctimas. Fuente: Unidad para las Víctimas, 2015.

Para avanzar en la implementación de la política pública para las víctimas, la Unidad para las Víctimas ha venido construyendo el Plan Estratégico 2012-2014, en dos fases: la primera fase, desarrollada durante la vigencia 2012, abarcó las siguientes etapas del proceso de planeación estratégica:

- Identificación de la Ruta de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- Análisis de la legislación, jurisprudencia y normatividad vigente para la nueva Unidad.
- Diagnóstico reflexivo y exigencias a la nueva Unidad para las Víctimas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estratégico Sectorial encabezado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

- Reflexión y definición de las partes interesadas y expectativas de la nueva Unidad para las Víctimas, lecciones aprendidas y condiciones especiales de coyuntura en la transformación institucional de Acción Social a la nueva Unidad para las Víctimas.
- Análisis de problemas y riesgos, proceso del cambio, áreas de resultado clave y proyectos estratégicos.
- Por último, los grandes lineamientos con las definiciones de la Misión, Visión, Valores y Actitudes, Enfoque Estratégico, Propuesta de Valor y, Objetivos y Metas estratégicas.

Durante el primer semestre de la vigencia 2013 y a 2016, se llevó a cabo la segunda fase, en la cual se adelantó un proceso de revisión y actualización a la planeación estratégica de la Unidad con el propósito de avanzar y afianzar la articulación de la planeación de las direcciones nacionales con las territoriales, vinculando los planes de acción territorial con las metas institucionales e incorporando el nuevo contexto de los acuerdos de paz. (Figura 7).

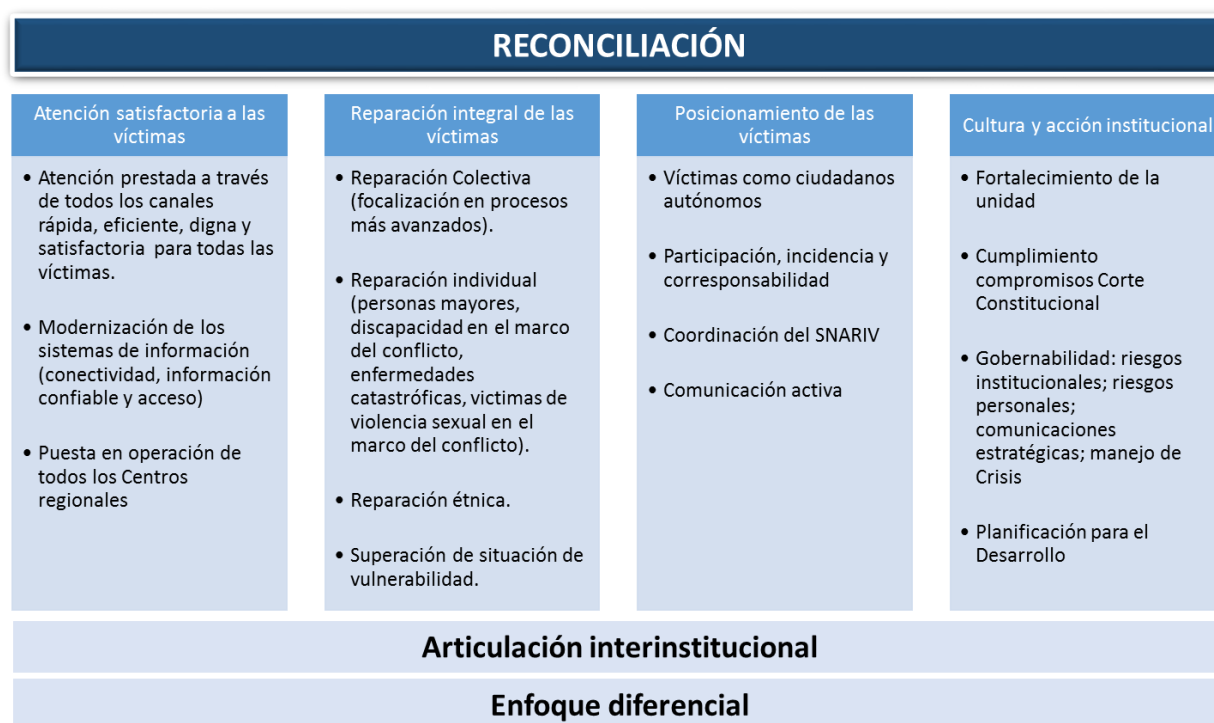


Figura 7. Ejes estratégicos de la Unidad para las Víctimas. Fuente: Unidad para las Víctimas, 2016.

Información de fuentes secundarias.

En el eje de Planeación Estratégica, la Oficina de Control Interno en su informe del 2016 (Unidad para las Víctimas, 2016), señala que la estructura orgánica de la Unidad para las Víctimas se encuentra reglamentada bajo el Decreto 4802 del 20 de diciembre de 2011. Las funciones y competencias de cada uno de sus funcionarios se encuentran regidas por acto administrativo- Resolución 002 de 23 de enero de 2012, por medio del cual la Unidad adoptó su *Manual Específico de Funciones y Competencias*, modificado por las Resoluciones 012 del 13 de febrero y 058 del 23 de marzo, ambas de 2012. Así mismo, en la Resolución 2043 del 31 de octubre de 2012 y la Resolución 782 de 2013, se crearon grupos de trabajo en la Unidad y se les asignaron funciones. Se actualizó el Organigrama por medio de la Resolución 113 del 24 de febrero de 2015.

El Manual de Procedimientos o manual del Sistema Integrado de Gestión se encuentra aprobado desde el 21 de agosto de 2014, integrando tres sistemas de gestión: NTCGP1000:2009; MECI 1000:2014, y OHSAS 18001:2007. En la actualidad, la Unidad para las Víctimas cuenta con 22 procesos, 334 procedimientos y con 40 manuales documentales. La Oficina Asesora de Planeación trabaja en la actualización permanentemente.

En cuanto al modelo de operación por procesos, aunque éste se ha socializado, especialmente en el nivel territorial, no se logra una cobertura total (100%).

Por otra parte, la auditoría externa de certificación, llevada a cabo en el 2015, encontró como no conformidades subsanables la falta de un control adecuado sobre los riesgos, seguimiento y medición a los procesos, control de los documentos de la entidad y control sobre la ejecución de los procedimientos establecidos (SGS Colombia, 2015). Si bien al interior de la Unidad se percibe como positivo el uso de los sistemas de control y de gestión, la auditoría externa

encontró debilidades en la gestión del riesgo y en la aplicación de correctivos cuando no se cumplen las metas establecidas. Transversal a ese hallazgo, y en parte una de las causas del mismo, es la falta de un Sistema de Gestión Documental dinámico que permita organizar los registros, información y documentación generada por la Unidad.

Análisis de la planeación estratégica.

Teniendo en cuenta la información anterior, se identifican como fortalezas la planeación estratégica de la Unidad para las Víctimas en su rol de coordinadora del Sistema y el enfoque basado en procesos, como una herramienta para el control de las actividades, seguimiento a las metas, satisfacción de los usuarios y mejora continua en la identificación y control de los factores críticos de éxito de cada proceso y el sistema como un todo. A su vez, se encuentra como debilidad la estructura organizacional de la entidad, que a pesar de pensarse desde su creación para clasificarse dentro del grupo de las organizaciones abiertas, planas y ágiles, aún se conserva el modelo funcional, jerárquico, cerrado, mecanicista, normatizado y rígido que ha caracterizado las estructuras burocráticas tradicionales de las entidades públicas.

Ante la dinámica del fenómeno del desplazamiento en el país y las lecciones aprendidas durante la ejecución de la Ley de Víctimas, podrían plantearse reformas a dicha estructura para fusionar grupos de trabajo con responsabilidades similares -Dirección de Asuntos Étnicos y los Grupos de Enfoques de la Dirección General, por ejemplo-, y el reevaluar el rol de las Direcciones Territoriales en una entidad cuyo presupuesto y dirección está completamente centralizado.

En los procesos misionales (o de realización del producto o de la prestación del servicio), se relacionan la atención al usuario y la tecnología. La ponderación de atención al usuario se muestra a continuación en la tabla 11.

Tabla 11.

Ponderación de atención al usuario

Fortalezas			Debilidades		
		Categoría			Categoría
Satisfacción de la población atendida	15	ALTA	Atención oportuna de quejas y reclamos	-8	MEDIA

Fuente: elaboración propia.

Información de la entidad

La Unidad para las Víctimas, dando cumplimiento al rol de la coordinación y a la función que le asigna la Ley 1448 de 2011 en su artículo 168, numeral 11, inició la creación e implementación de los Centro Regionales, definidos como espacios físicos que permiten la articulación interinstitucional de la oferta de atención para las víctimas por parte de las entidades del SNARIV del orden nacional y territorial.

La implementación de los Centros se viene desarrollando desde el año 2012 de manera gradual en los municipios donde se concentra la mayor cantidad de víctimas y de acuerdo con las necesidades específicas de cada territorio, al igual que los programas, estrategias e infraestructura existentes.

Desde 2012 (Betancur, 2016) se han cofinanciado 33 Centros Regionales y se ha mejorado la infraestructura de 31 Puntos de Atención, localizados en municipios que no fueron priorizados para la construcción de Centros Regionales. Esto ha permitido cubrir geográficamente el país, especialmente las zonas en donde se ubica la mayoría de víctimas del conflicto armado, con una inversión total de \$72 967 millones de los cuales la Unidad ha aportado \$49 830 millones. En

estos Centros se atiende mensualmente a más de 86 mil víctimas en 12 departamentos, como lo muestra la Figura 8.

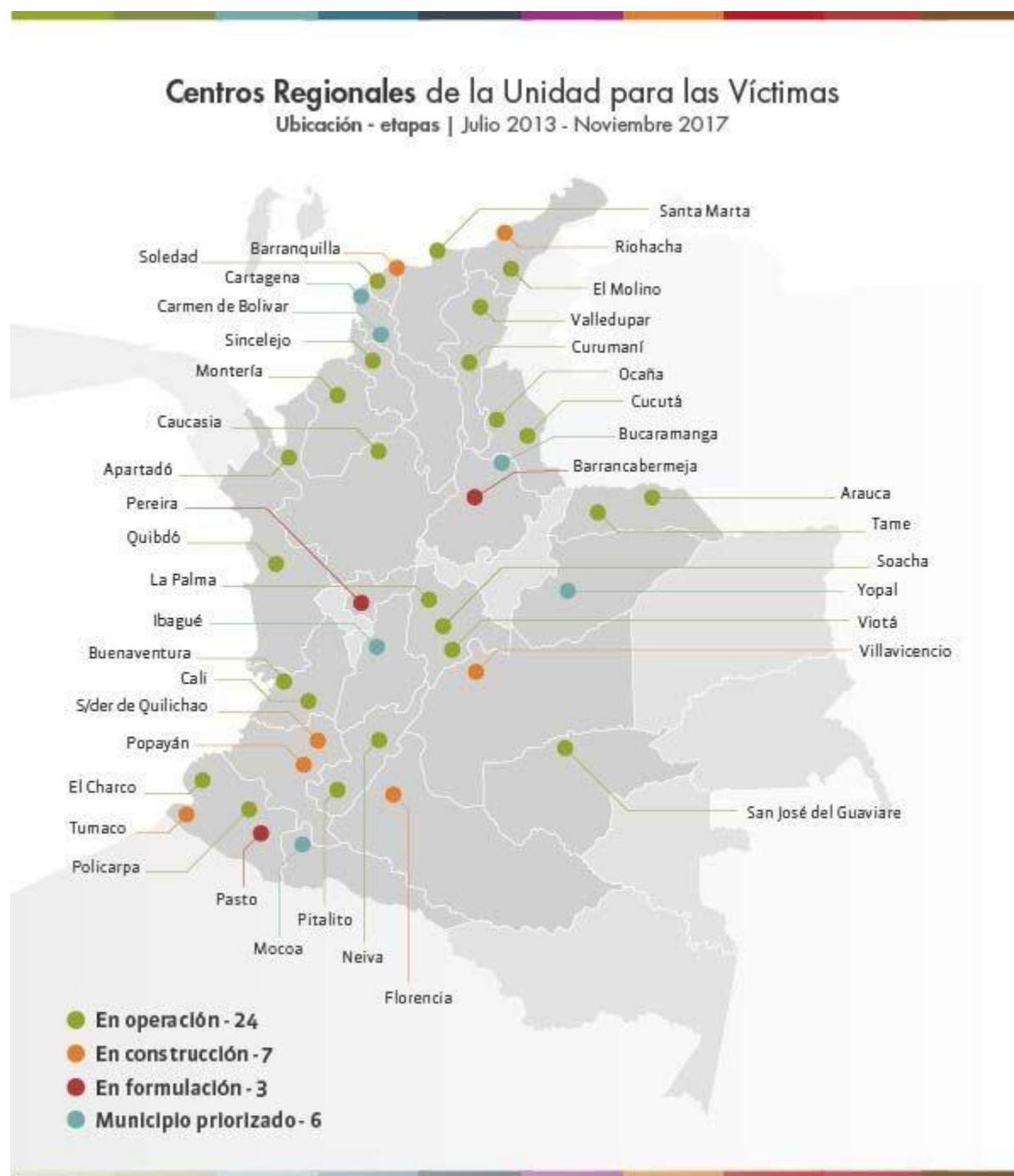


Figura 8. Centros Regionales de la Unidad para las Víctimas. Fuente: Unidad para las Víctimas, 2017.

Por otra parte, la Oficina Asesora de Comunicaciones puso en marcha una estrategia de comunicación para las víctimas y las comunidades receptoras, que incluyó la producción y emisión de 44 programas de televisión, de media hora de duración, a través de Canal Institucional; y la producción y emisión de 44 programas radiales de media hora en Radio Nacional de Colombia.

En cuanto a la atención oportuna de quejas y reclamos, la oficina asesora jurídica presentó un aumento importante en el trámite de tutelas desde su creación en el año 2012. En los últimos años los derechos de petición y las acciones de tutela presentadas por las víctimas en contra de la entidad ascendieron entre 2015 y 2016 a 1.382.676 derechos de petición y 304.405 acciones de tutela. La mayoría de solicitudes son por Atención Humanitaria y modificaciones en el Registro Único de Víctimas.

Dicho incremento generó un rezago en las respuestas a las víctimas, con las consecuencias derivadas en el incumplimiento de las órdenes judiciales, es decir, en la imposición de sanciones de arresto y multa contra el cuerpo directivo de la entidad. En los últimos cuatro años se han generado 156 órdenes de arresto contra los directivos de la Unidad.

Como afirma Paula Gaviria, Directora saliente (El Tiempo, 2016), la Unidad para las Víctimas es la entidad más tutelada del país. Por esa razón, Gaviria y la Agencia para la Defensa Jurídica de la Nación le solicitaron a la Corte Constitucional que “suspenda todas y cada una de las sanciones impuestas, y a las que a futuro llegaren a imponerse, sean de arresto o de multa en contra de los directivos de la Unidad”.

El argumento del Gobierno es que, a pesar de los esfuerzos que ha hecho la Unidad para atender a las personas afectadas por el conflicto armado (el 87 % por desplazamiento forzado), en los últimos cuatro años las tutelas han crecido en un 172 %. Esto “ha generado el desbordamiento de la

capacidad operativa e institucional de la entidad para dar respuesta efectiva en instancia judicial a dichas pretensiones”, dice el memorial enviado por la exdirectora a la Corte.

Información de fuentes secundarias.

Frente a esta problemática, la Comisión de Seguimiento menciona que “La interposición de recursos de la vía gubernativa, así como el incremento en el número de escritos interpuestos por los solicitantes para lograr una modificación de las decisiones administrativas, requiere un compromiso de la Unidad para las Víctimas para dar respuesta dentro de los términos de ley. En tal sentido esta Comisión insta a la Unidad para las Víctimas para que diseñe y aplique mecanismos de control sobre la notificación y las respuestas a los recursos interpuestos” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo, 2015).

En ese sentido, y para lograr una respuesta de fondo a las solicitudes, se recomendó fortalecer la oferta institucional mediante la flexibilización de criterios y cobertura, promoviendo así el acceso por parte de la población víctima. En esta línea, los resultados mostrados por la Unidad para las Víctimas con el Modelo de Gestión de la Oferta son ejemplos del avance del Gobierno al respecto: i) la construcción de protocolos de gestión de oferta y solicitudes administrativas con las entidades del nivel nacional; ii) la consolidación del mapa de oferta institucional del SNARIV; y iii) el proceso de gestión de la oferta para reparación colectiva, apoyándose en la Estrategia de Tablero Plan de Articulación Territorial -PAT, de manera que las administraciones locales y departamentales conozcan las necesidades de la población víctima en su jurisdicción e incluyan la oferta institucional para su atención y reparación en sus ejercicios de planeación (Gobierno Nacional, 2015).

Por otra parte, el Informe de Seguimiento Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano (Unidad para las Víctimas, 2015) de la Oficina de Control Interno identificó como mecanismos

para mejorar la atención al ciudadano: i) la gestión de la interoperabilidad con otras entidades, ya que mejora y optimiza la prestación de los servicios ante el ciudadano; y ii) el análisis y priorización de los trámites identificados por las Víctimas, con el fin de mejorar los canales de atención y comunicación y facilitar si acceso a la oferta institucional.

Análisis de la atención al usuario.

Teniendo en cuenta la información anterior, se identifica como fortalezas la satisfacción de la población atendida, que se encuentra visibilizada en la estrategia de articulación interinstitucional del nivel nacional y territorial a través de los Centros Regionales y puntos de atención que tienen como objetivo atender, orientar, remitir, acompañar y realizar el seguimiento a las víctimas que requieran acceder a la oferta estatal. A su vez, la Unidad para las Víctimas realiza mediciones permanentes desde el año 2013 de las peticiones recibidas y tramitadas, así como de la satisfacción de los servicios prestados por el canal telefónico. Sin embargo, se plantea como debilidades la falta de una respuesta oportuna a las peticiones, quejas y reclamos, lo que no es coherente con la fortaleza y plantea la necesidad de consolidar y diversificar la oferta institucional y los canales de atención: escrito, telefónico, virtual y presencial, y de esta manera contribuir al acceso de los planes, programas y estrategias del SNARIV.

A continuación se presenta la ponderación de la Tecnología como parte los procesos misionales.

Tabla 12.

Ponderación de tecnología

Fortalezas			Debilidades		
		Categoría			Categoría
Uso de herramientas tecnológicas	6	MEDIA	Flexibilidad tecnológica	-8	MEDIA

Fuente: elaboración propia.

Información de la entidad.

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011, la Unidad para las Víctimas es la encargada de implementar y administrar la Red Nacional de Información como el instrumento que garantiza al Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los hechos victimizantes, para la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que ocasionaron y ocasionan el daño a las mismas.

La interoperabilidad consiste en el intercambio eficiente de la información entre las entidades que hacen parte del SNARIV. Para lograr este propósito, la Unidad para las Víctimas acogió cuatro lineamientos definidos por el Ministerio de las Tecnologías de la Información a través de su programa Gobierno en Línea¹¹, los cuales fueron propuestos y admitidos por el Subcomité Técnico Nacional de Sistemas de Información. En este escenario, la Unidad para las Víctimas, a través de la Red Nacional de Información, propuso crear espacios Interinstitucionales denominados “Nodos” o “Mesas Temáticas” de la RNI para articular y facilitar la interoperabilidad y el flujo de la información.

En los informes de gestión 2012-2016 de la Unidad para las Víctimas, se destacan los siguientes avances en materia de Tecnologías de la Información:

- Desarrollo de herramientas o servicios que permitan consultar información de la población víctima: 1. Módulo de atención territorial, 2. Módulo validador de fuentes, 3. Web service dinámico, 4. Encuestador móvil, 5. Módulo de novedades de maestra de persona, 6. Módulo de novedades de maestra de hogares, 7. Módulo de novedades de maestra de ubicación¹², 8. Formatos de certificación de condición de víctima, 9. Consulta en línea de la Registraduría,

¹¹ Ver: http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-9330_recurso_1.pdf

¹² La Unidad consolidó e integró más de 40 millones de registros de diferentes fuentes sólidas de entidades que proveen información confiable respecto a la ubicación de la población víctima.

10. Ficha caracterización¹³ en VIVANTO, 11. Módulo de solicitud de usuarios VIVANTO¹⁴, que fortalecen la capacidad de respuesta jurídica, la actualización de datos para los procesos de pagos de atención humanitaria y los ejercicios de caracterización territoriales.

- Diseño de metodología para la caracterización de las víctimas connacionales en el exterior, que permitirá al Gobierno Nacional conocer: (i) el perfil migratorio de las víctimas; (ii) sus condiciones sociales y económicas en los países donde residen, y (iii) la intención de participar en procesos de retorno, en concordancia a lo establecido en el Punto 5 del Acuerdo General de La Habana.

- Acompañamiento a entidades territoriales para la aplicación de la estrategia de caracterización diseñada por la Unidad. Se caracterizaron mediante la herramienta web y offline 130 280 hogares, mientras que por registros administrativos 228 084 hogares, para un total de 358 360 hogares. En materia de enfoque étnico, se integraron los tres enfoques de este tipo (Rrom, indígenas, y afrodescendientes), en la herramienta de caracterización, la cual se encuentra a disposición de las entidades territoriales para su aplicación en cada territorio.

- Mediciones de Subsistencia Mínima, Situación de superación de vulnerabilidad y Goce efectivo de derechos para las víctimas de desplazamiento forzado.

- Desarrollo de la Herramienta de Cruces Masivos: posibilita la consulta de listados de personas sobre múltiples fuentes de datos; del Portal Web RNI; Biblioteca Virtual de Víctimas del conflicto armado en Colombia (a 31 de diciembre de 2015, cuenta con 545

¹³ Aplicativo Web que permite la captura de información mediante el diligenciamiento de una encuesta. Dicha información servirá para obtener indicadores relevantes de Goce Efectivo de Derechos (GED).

¹⁴ El objeto final es integrar el ciclo de atención a las víctimas junto con herramientas que permitan tener información actualizada, disponible, confiable y segura, haciendo que el proceso de atención a las víctimas pueda dar resultados a tiempo y basados en información veraz y confiable. Es un sistema de información robusto que da respuesta en tiempo real a las necesidades de acreditación de las personas en el Registro Único de Víctimas y la información que ha gestionado y articulado la Red Nacional de Información en cuanto a las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas; esta herramienta está disponible para todas las entidades a través de Internet.

documentos publicados que pueden ser consultados y descargados en

<http://rni.unidadvictimas.gov.co>).

- Ampliación y mejoramiento de la herramienta de reportes. La herramienta de Reportes del Portal Web es uno de los servicios más importantes de la Red, permite la consulta y búsqueda de la información del Registro Único de Víctimas o diferentes módulos. Los módulos que generan reportes sobre la población víctima son: Módulo RUV, Módulo Caracterización Municipal, Módulo Vivienda, Módulo Infancia, adolescencia y juventud y Modulo Tierras.

Información de fuentes secundarias.

De acuerdo con el seguimiento de la Oficina de Control Interno, la Oficina de Tecnologías de la Información se encuentra en proceso de implementación del Sistema de Gestión de Seguridad de la Información en los procesos misionales, labor que ha generado políticas las cuales se encuentran en proceso de aprobación, levantamiento de activos de información y matriz de riesgos, creando mecanismos que aseguren el flujo de información obtenida o generada por la Unidad (Oficina de Control Interno Unidad para las Víctimas, 2016).

Análisis de la Tecnología.

Teniendo en cuenta la información anterior, se identifica como fortalezas el uso de herramientas tecnológicas y como debilidades la flexibilidad de las mismas. Esto nos señala la necesidad de mejorar los Sistemas de información y la interoperabilidad de las entidades del SNARIV a fin de garantizar que los registros contengan datos fidedignos y confiables sobre la situación real de las víctimas y considerar controles de calidad a la información.

En los procesos de apoyo, se relacionan la gestión financiera y de talento. La tabla 13 muestra la ponderación de gestión financiera.

Tabla 13.

Ponderación Gestión Financiera

Fortalezas			Debilidades		
Categoría			Categoría		
Transparencia en la contratación	8	MEDIA	Costos de funcionamiento	-6	MEDIA
Eficiencia en la ejecución presupuestal	15	ALTA			

Fuente: elaboración propia.

Información de la entidad.

Dos pilares fundamentales de la política de Atención Integral a las Víctimas son la Atención Humanitaria y la Reparación. En el caso de la Atención Humanitaria, estas acciones se desarrollaron en un marco de la austeridad y sostenibilidad fiscal que implica una operación sostenida en el tiempo a un universo de víctimas del conflicto armado con pocos antecedentes a nivel global. Por tales razones, y en cumplimiento del marco normativo establecido en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la Unidad para las Víctimas implementó un nuevo modelo de entrega de la atención humanitaria que tiene como eje central la medición y evaluación de las condiciones actuales de los hogares que la solicitan y facilita el avance al cumplimiento de otras medidas de asistencia y reparación en el marco de las soluciones duraderas y sostenibles (Gobierno Nacional, 2015).

Con referencia al Programa de Reparación Integral, en su dimensión individual y colectiva, se evidencia la necesidad de potenciar la articulación institucional para implementar las medidas en tiempos razonables, la importancia de reforzar la oferta institucional para responder con mayor

efectividad, lo conveniente de fortalecer la Estrategia “Entrelazando”¹⁵ y continuar acompañando la inversión adecuada de los recursos, fruto de la indemnización administrativa, además de la necesidad de impulsar la medida de rehabilitación en los espacios territoriales, entre otros (Gobierno Nacional, 2015).

En el marco de los procesos de seguimiento y control, la Unidad para las Víctimas a través de la Oficina de Control Interno, realiza permanentemente seguimiento a los procesos de contratación mediante auditorías generales y específicas a los convenios y contratos. En este aspecto es de señalar como logros, la concientización de la entidad sobre la necesidad de lograr una disminución de hallazgos por parte de la Contraloría General de la República – CGR en el proceso de contratación (precontractual-contractual y pos contractual). Esta oficina realiza seguimiento a la Gestión Contractual trimestral, a través del Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta -SIRECI.

Información de fuentes secundarias.

A este respecto, la Comisión de seguimiento señala que con la implementación de la Ley 1448 de 2011 aumentó la cantidad de ayudas humanitarias, así como la cantidad de grupos familiares que se beneficiaron con ella, pero el promedio de ayudas por familia disminuyó. Eso se percibe como una desventaja para la población desplazada con la implementación de la Ley 1448 de 2011 (Comisión de Seguimiento y Monitoreo, 2015). Es de aclarar que en un escenario de sostenibilidad fiscal es importante velar por la financiación de las políticas públicas en el mediano plazo.

¹⁵ Programa de recuperación emocional que se trabaja desde la reparación colectiva sobre la base de la reconstrucción de tejido social que se pierde por el conflicto armado.

Un esquema de Atención Humanitaria netamente asistencialista es insostenible en el tiempo, dada la cantidad de posibles beneficiarios de la misma. Solo mediante un esquema de caracterización y medición de la Situación de Vulnerabilidad¹⁶ de cada potencial beneficiario, se puede establecer la verdadera necesidad de contar con esta atención y otorgarla cuando se requiera.

Sin embargo, y de acuerdo con un análisis realizado por la Comisión de Seguimiento, si bien algunos rubros presupuestales destinados a la asistencia y atención de las víctimas han aumentado y se creó una institucionalidad para cumplir lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, la debilidad de las asignaciones presupuestales realizadas frente a la dimensión del problema de los hechos victimizantes derivados del conflicto armado es evidente (Comisión de Seguimiento y Monitoreo, 2015). Por ejemplo, el presupuesto total asignado a la Unidad para las Víctimas durante las vigencias 2012-2016 ha contado con una apropiación total de \$8.393.949, que se han ejecutado anualmente, en promedio 95,6%.

Tabla 14.

Ejecución Presupuestal 2012-2016 (corte 27 de abril) (Cifras en millones de pesos)

Año	Apropiación	Compromisos	Obligaciones
2012	1 850 536	1 747 356	1 731 505
2013	1 631 734	1 573 349	1 563 602
2014	1 506 775	1 441 211	1 433 729
2015	1 712.592	1 644.658	1 643 452
2016*	1 682.312	378 360	130 088

Fuente: Unidad para las Víctimas.

¹⁶ Decreto 2569 de 2014 incluido en el Decreto 1084 de 2015.

En la tabla 15 se puede apreciar que el 44% del presupuesto es de funcionamiento, así:

Tabla 15.

Presupuesto de funcionamiento (corte 27 de abril) - Cifras en millones de pesos

CONCEPTO	Apropiación	Compromisos	Obligaciones
Gastos de personal	273 760	217 918	214 760
Gastos generales	97 167	79 466	66 549
Transferencias corrientes	3 359 676	2 668 237	2 649 529
Cuota de auditaje	12 361	6 181	6 181
Sentencias y conciliaciones	197	197	197
Fondo para la reparación de las víctimas	3 347 118	2 661 859	2 643 152
TOTAL FUNCIONAMIENTO	3 730 603	2 965 621	2 930 839
TOTAL ENTIDAD	8 383 949	6 784 935	6 502 376

Fuente: Unidad para las Víctimas.

El restante 56 % de la apropiación de la Unidad se ha ejecutado en 18 proyectos de inversión, detallados en la tabla 16:

Tabla 16.

Presupuesto de inversión (corte 27 de abril) - Cifras en millones de pesos

Proyectos de inversión 2012-2016	Apropiación	Compromisos	Obligaciones
Cofinanciación entidades territoriales	82 705	64 504	62 339
Consolidación de los derechos de las víctimas	2 831	1 052	1 052
Apoyo para la entrega de atención humanitaria	88 619	886 119	87 983
Apoyo, participación y visibilización de las víctimas	38 980	37 953	27 709
Asistencia y entrega de atención humanitaria	13 264	13 264	13 264
Asistencia y atención	257 643	232 747	204 496
Fortalecimiento-víctimas en el exterior	850	138	25
Fortalecimiento de las entidades del SNARIV	27 284	25 012	21 090
Política pública para la atención	205 641	195 579	185 414
Reparación colectiva	116 828	101 517	90 711
Apoyo a la implementación de medidas de reparación colectiva	3 129	1 196	637
Implementación de procesos de retorno o reubicación	18 300	9 265	6 007
Implementación de la entrega de la atención humanitaria	813	813	813
Implementación del plan estratégico de tecnología	266 917	238 479	211 375
Atención a la población desplazada	3 304 969	2 614 813	2 508 071

Proyectos de inversión 2012-2016	Apropiación	Compromisos	Obligaciones
Entrega de ayuda humanitaria	14 000	14 000	14 000
Mejoramiento de los canales de atención	208 966	179 853	136 441
Implementación del enfoque diferencial	1 608	509	112
TOTAL INVERSIÓN	4 653 347	3 819 314	3 571 538
TOTAL ENTIDAD	8 383 949	6 784 935	6 502 376

Fuente: Unidad para las Víctimas.

Análisis de la gestión financiera.

Teniendo en cuenta la información anterior, se identifica como fortalezas la eficiencia en la ejecución presupuestal, así como la transparencia en la contratación. Las debilidades se encuentran en los costos de funcionamiento. Esto significa que, si bien la entidad tiene los recursos necesarios para garantizar la atención a las víctimas, en el mediano plazo se enfrentará a la falta de recursos para cumplir con el compromiso de la reparación por vía administrativa y deberá recurrir a estrategias para obtener mayores recursos y reducir sus costos de funcionamiento. Frente a lo anterior, es importante modificar el imaginario de la población víctima como receptor exclusivo de ayudas y hacerlo partícipe de un proceso de reparación transformador que lo involucre nuevamente en las dinámicas sociales. Si bien la Unidad para las Víctimas ha tenido un incremento considerable en el esfuerzo presupuestal asignado para la política y en la creación y fortalecimiento de la institucionalidad, los esfuerzos resultan insuficientes frente a la demanda de la población víctima frente a la garantía de sus derechos en un marco de reparación integral.

Hay un esfuerzo presupuestal importante y una ejecución eficaz de los recursos, tal y como se percibe en las fortalezas identificadas al interior de la entidad. Aun así, de estas mismas cifras se desprende que cerca del 44% del presupuesto se utiliza en gastos de funcionamiento, representado en gastos de viaje al territorio, arriendos de las sedes, gastos de nómina, entre otros. Los costos de funcionamiento son inherentes a todas las entidades, sin embargo, en el caso de la

Unidad para las Víctimas el presupuesto destinado para funcionamiento es insuficiente, y se debe utilizar parte del presupuesto de inversión para cubrir gastos de funcionamiento utilizando la figura de la contribución a las áreas de apoyo, haciendo poco eficaz esta figura en la gestión presupuestaria y financiera y en el logro de los resultados.

La tabla 17 muestra la ponderación en cuanto al talento humano.

Tabla 17.

Ponderación Talento Humano

Fortalezas			Debilidades
Categoría			Categoría
Rotación	9	MEDIA	
Evaluación de desempeño	10	ALTA	

Fuente: elaboración propia.

Información de la entidad.

Mediante el Decreto 4968 del 30 de diciembre de 2011, se determinó la planta global de personal de la Unidad, estableciendo la distribución por niveles y grados de los 857 cargos asignados a la entidad. Por consiguiente, mediante la Resolución 1602 del 04 de junio de 2012, se realizó la distribución de la misma, asignando 434 cargos en las 22 dependencias a nivel central y 423 cargos en las 20 Direcciones Territoriales.

En los cinco años de vigencia de la Unidad, se han distribuido los cargos de la entidad en tres ocasiones mediante las Resoluciones No. 0030 del 04 de mayo de 2015, Resolución No. 00989 del 30 de octubre de 2015 y Resolución No. 0093 del 04 de febrero de 2016, siendo esta última la que rige en la actualidad y que está reportada ante la Comisión Nacional del Servicio Civil en la Oferta Pública de Empleos de Carrera (OPEC), contando con un total de 424 cargos en las 23

dependencias del nivel central y 16 grupos de trabajo y, por su parte, con 433 cargos en las 20 Direcciones Territoriales.

La planta de la Unidad se encuentra provista en un 94.4 %, mediante nombramientos en cargos de libre nombramiento y remoción 6.4 %; en provisionalidad 90.2 % y del personal con derechos de carrera administrativa que ascienden en un total de 29 funcionarios.

Considerando que la Unidad para las Víctimas inició su operación a partir del dos de enero de 2012, se tiene que el 64,5 % de servidores públicos tienen más de tres años, equivalente a 522 personas, respecto a las 809 activas. Es así, como el 50,5 % se ubica mayoritariamente en el rango de edad entre 31 y 40 años, es decir, 408 funcionarios, y respecto del género se tiene que el 64 % están en categoría femenina, correspondiente a 520 mujeres, y el 36 % en la categoría masculina con 300 hombres.

Información de fuentes secundarias.

En cuanto al Talento Humano, no se evidencian los registros que soporten la evaluación de las habilidades de los aspirantes a ocupar vacantes en la Unidad (SGS Colombia, 2015). Los hallazgos indican debilidades en la gestión documental de las hojas de vida de los aspirantes, lo cual podría repercutir a futuro en políticas inadecuadas de gestión del Bienestar Institucional.

De los 28 funcionarios de carrera administrativa, 27 tienen calificación definitiva en firme para el periodo 2014 – 2015, y uno está pendiente de que se resuelvan los recursos de reposición y apelación presentados. Revisados los resultados, se pudo establecer que el promedio de evaluación alcanzó el 98.22 %. (Oficina de Control Interno Unidad para las Víctimas, 2016). Frente a este particular, es importante señalar que el proceso de Evaluación de Desempeño aplica exclusivamente para los funcionarios vinculados a la planta de la Unidad en carrera

administrativa, esto es, luego de surtir un proceso de selección y provisión de vacantes a través de la Comisión Nacional del Servicio Civil. El resto de los funcionarios de planta, alrededor de 760, están vinculados mediante la figura de la Provisionalidad, por lo cual no procede la evaluación y no se cuenta con datos para evaluar su desempeño.

Ahora bien, la Contraloría General encontró en una función de advertencia que “Durante las vigencias 2012 y hasta agosto de 2013 se han producido 111 retiros de funcionarios de la entidad, equivalente al 14,09 %, considerado como un alto nivel de deserción laboral que, además de tener el riesgo de obstaculizar el cumplimiento de metas y de términos en los procesos, puede acarrear la filtración de información que se maneja al interior de la Unidad que por sus características debe tener el carácter de reservada y significaría debilidades en el cumplimiento de los objetivos del Control Interno” (Contraloría General de la República, 2014).

En la práctica, si bien es cierto que el porcentaje de retiro de personal de la planta es superior al 10 %, no se evidencia el retiro de personal clave que haya derivado en afectación a las metas o ejecución de proyectos de la Unidad. Esto se debe en parte al apalancamiento de funciones que se realiza mediante la contratación de prestación de servicios profesionales y la acumulación de conocimiento y funciones en los niveles jerárquicos superiores, en los cuales no ha habido mayores rotaciones en los últimos años. La tabla 19 muestra la ponderación de evaluación y seguimiento.

Análisis del Talento Humano.

Teniendo en cuenta la información anterior, se identifica como fortalezas la evaluación de desempeño. La evaluación de desempeño ha servido para determinar aspectos por mejorar en el personal a través de planes de acción que han propendido por una mayor capacitación de los funcionarios. Llama la atención en lo que respecta a la rotación del personal, especialmente por

lo señalado por entes externos como la Contraloría General de la República y lo señalado por la Unidad para las Víctimas. Es importante mantener la cualificación de los funcionarios y realizar procesos de selección objetivos a contratistas, ya que de ellos depende, la gestión de resultados y la optimización del desempeño.

En los procesos de seguimiento y evaluación se analiza el nivel de ejecución de metas y la rendición de cuentas. La tabla 18 muestra la ponderación respectiva.

Tabla 18.

Ponderación de evaluación y seguimiento

Fortalezas			Debilidades
Categoría			Categoría
Nivel de ejecución de metas (indicadores)	12	ALTA	
Rendición de Cuentas	6	MEDIA	

Fuente: elaboración propia.

Información de la entidad.

En cuanto a los indicadores del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, en cumplimiento al Programa Anual de Auditorías 2016, la Oficina de Control Interno identificó en el Plan de Acción 2016 de la Unidad para las Víctimas, que las actividades se concentran en las siguientes políticas: 65 % Gestión misional y de gobierno; 18 % Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano; 9 % Gestión Financiera; 7 % Eficiencia Administrativa y 1 % Gestión de Talento Humano (Oficina de Control Interno Unidad para las Víctimas, 2016). La tabla 19 evidencia las actividades del Plan de acción 2016 en las políticas de desarrollo administrativo.

Tabla 19.

Actividades Plan de Acción 2016 – Políticas de Desarrollo Administrativo

POLÍTICA	COMPONENTES	No. ACTIVIDADES	%
Eficiencia Administrativa	Eficiencia administrativa y cero papel	1	7 %
	Gestión de la Calidad	2	
	Gestión de Tecnologías de la Información	3	
	Gestión Documental	7	
	Racionalización de Trámites	2	
Gestión de Talento Humano	Bienestar e Incentivos	1	1%
	Plan Estratégico de Recurso Humano	2	
Gestión Financiera	Plan Anual de Adquisiciones	1	9%
	Programa Anual de Caja	1	
	Programación y Ejecución Presupuestal	9	
	Proyectos de Inversión	7	
Gestión Misional y de Gobierno	Indicadores y Metas de Gobierno	137	65%
Transparencia, participación y servicio al ciudadano	Participación Ciudadana	12	18%
	Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano	2	
	Rendición Pública de Cuentas	2	
	Transparencia y Acceso a la Información Pública	23	
TOTAL		212	100%

Fuente: Unidad para las Víctimas.

El resultado del seguimiento a los indicadores¹⁷ en cada una de las políticas, señala que las políticas administrativas se encuentran por debajo del promedio que se requiere para lograr alcanzar el estado satisfactorio. Aun así, el porcentaje logrado en los avances de los indicadores pertenecientes a las Políticas de Gestión Financiera, Transparencia, Participación y Servicio al

¹⁷ Los indicadores se clasificaron en tres estados, según el avance con corte a 31 de octubre de 2016, así: satisfactorio (entre 90% y 100%), aceptable (entre 89% y 60%) e insatisfactorio (menor de 60%).

Ciudadano, Eficiencia Administrativa y Gestión del Talento Humano lo sitúan dentro del rango Aceptable, contrario a lo anterior, un estado Insatisfactorio presenta el grupo que conforma las Políticas de Gestión Misional y de Gobierno, a quien se recomendó en lo que restaba de la vigencia, realizar las acciones y gestiones pertinentes que le permitieran cumplir con la ejecución de las metas establecidas en cada uno de los indicadores que le competen.

Información de fuentes secundarias.

La Unidad para las Víctimas ha realizado cuatro procesos de rendición de cuentas, desde el 2014 a la fecha, en cumplimiento al documento Conpes 3654 de 2010 y siguiendo los contenidos mínimos del artículo 78 de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). Los informes buscan hacer mejor y más efectiva la gestión de la entidad, queriendo conocer la percepción de la ciudadanía, demostrando transparencia en las acciones para elevar los índices de credibilidad y confianza.

La Unidad para las Víctimas utiliza piezas comunicativas como videos, realiza un informe general e informes regionales de la gestión, comunicados de prensa y propone diferentes temáticas sobre las cuales la ciudadanía está interesada en la rendición.

Análisis de la evaluación y el seguimiento.

Teniendo en cuenta la información anterior, se identifica como fortalezas el nivel de ejecución de metas y la rendición de cuentas. La Dirección General a través de la Oficina de Planeación, realizan un seguimiento a las metas e indicadores, que generan alertas y acciones correctivas que posibilitan ajustes durante el proceso de ejecución de las políticas, planes y programas para el cumplimiento de los objetivos y la definición de estrategias.

En cuanto al proceso de rendición de cuentas, desde el 2011 el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos reconoció la existencia del conflicto armado y de sus víctimas. Hoy la Unidad para las Víctimas ha asumido la complejidad del desplazamiento forzado y las consecuencias que ha traído consigo, transformando la realidad de miles víctimas despojadas del pacto mínimo de ciudadanía. Esta rendición fomenta la cultura de gestión orientada a resultados dentro de la administración pública.

Análisis de la capacidad política

Al evaluar la Capacidad Política se tuvo en cuenta que, en la Unidad para las Víctimas, por tratarse de una entidad del sector público, es de esperarse que las variables del entorno político tengan gran importancia, y si la entidad alinea sus objetivos con las políticas del gobierno, estas tendrán un impacto positivo y se percibirán como oportunidades. Por otra parte, y visto que la entidad centra su atención en la población víctima del conflicto armado y esta vulnerabilidad resulta exacerbada por las condiciones económicas desfavorables, todas las variables relacionadas con este aspecto son importantes y pueden tener impactos negativos, lo cual hará que se perciban como amenazas.

La tabla 20 nos muestra la capacidad política de la entidad.

Tabla 20.

Capacidad Política

Unidades y Variables	Importancia	Impacto	Ponderación	Gráfico
Capacidad Política				
<i>Capacidad de negociación con grupos de interés</i>	2	1	2	
<i>Composición de la población (etnia, edad, sexo)</i>	2	-1	-2	
<i>Composición social de la población</i>	2	-2	-4	
<i>Coordinación con organismos privados o públicos</i>	5	3	15	
<i>Cumplimiento de la normatividad aplicable</i>	5	3	15	
<i>Directrices del sector de la Inclusión Social</i>	1	3	3	
<i>Evaluación y pronóstico del entorno</i>	1	-3	-3	
<i>Identidad institucional</i>	2	-2	-4	
<i>Nivel de influencia de los grupos de presión</i>	3	2	6	
<i>Orden público nacional</i>	2	-1	-2	
<i>Planes y programas de desarrollo nacional</i>	5	2	10	
<i>Proceso de paz</i>	4	2	8	
<i>Relación con organismos de control y respuesta de</i>	4	3	12	
<i>Situación política nacional</i>	3	-2	-6	
<i>Tasa de desplazamiento forzado de la población</i>	3	-2	-6	

Fuente: adaptado de David, F. *Conceptos de Administración Estratégica*, 2003.

Oportunidades y Amenazas.

A partir de la tabla 21, se obtiene el listado de variables ubicadas a la derecha y a la izquierda de los umbrales, definidas por la metodología como Oportunidades y Amenazas (tabla 21), respectivamente.

Tabla 21.

Ponderación capacidad política

Oportunidades			Amenazas		
Categoría			Categoría		
Coordinación con organismos privados o públicos	15	ALTA	Situación política nacional	-6	MEDIA
Cumplimiento de la normatividad aplicable	15	ALTA	Tasa de desplazamiento forzado de la población	-6	MEDIA
Nivel de influencia de los grupos de presión	6	MEDIA			
Planes y programas de desarrollo nacional	10	ALTA			
Proceso de paz	8	MEDIA			
Relación con organismos de control y respuesta de requerimientos	12	ALTA			

Fuente: elaboración propia

A continuación, se realiza un análisis de las variables, identificadas como oportunidades:

Coordinación con organismos públicos y privados: al analizar la Capacidad Política de la Unidad para las Víctimas como uno de los componentes principales de la Capacidad Institucional, se concluye que su gran Oportunidad consiste en la labor de coordinación con organismos públicos y privados. Como se describe en el Capítulo 2, la Unidad para las Víctimas es la Coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) del cual forman parte varias entidades del nivel nacional, de otras ramas del poder público y entidades territoriales.

En varios documentos de la Corte Constitucional se hace hincapié en la necesidad de fortalecer la capacidad institucional desde ese nivel de coordinación: “En este plan de fortalecimiento de la capacidad institucional se deberán contemplar soluciones para, por lo menos, las siguientes áreas de problemas: (a) la coordinación a nivel nacional de las entidades responsables de componentes de la política pública sobre desplazamiento forzado; (b) la coordinación de las entidades territoriales en cuanto a su compromiso presupuestal, de gestión y de resultados de goce efectivo de derechos; (c) el acceso oportuno a los servicios y beneficios por parte de los desplazados, en condiciones de integridad, igualdad y calidad” (Corte Constitucional, 2009).

La Comisión de Seguimiento profundiza en la materia, asegurando que más allá del deber de respetar las obligaciones y responsabilidades que pesan sobre las entidades territoriales, el éxito de la coordinación y articulación de la política pública seguirá recayendo en la voluntad política de los mandatarios, elemento de importancia fundamental sin el cual el alcance e impacto de las actuaciones se ve notablemente reducido (Comisión de Seguimiento y Monitoreo, 2015).

Por lo anterior, el Gobierno nacional estableció las siguientes líneas de política para fortalecer los mecanismos de coordinación:

- Fortalecimiento de las entidades territoriales en consonancia con los principios constitucionales de descentralización administrativa.
- Formulación de lineamientos frente a las obligaciones de las entidades territoriales y acompañamiento técnico en el cumplimiento de sus responsabilidades frente a temas de importancia estratégica como la participación de las víctimas en los espacios de construcción y evaluación de política pública; el enfoque de género en

las acciones y presupuesto de políticas territoriales, la atención sicosocial de las víctimas y medidas de reparación

Cumplimiento de la normatividad aplicable: en el marco de la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, el Gobierno nacional cuenta con un amplio marco normativo y jurisprudencial. Desde el año de 1997 se expidió la ley 387 que reconoció el delito de desplazamiento forzado y los derechos de la población desplazada a través de dos medidas: la atención humanitaria de emergencia y la protección de la propiedad de las tierras en aquellas regiones en que se desarrollaba con mayor intensidad el conflicto.

Ambas medidas fueron incumplidas por los gobiernos y por ello la Corte Constitucional en el mes de enero de 2004 promulgó la Sentencia T025 que reconoció plenamente los derechos de las víctimas y desde ese momento ha ordenado a través de autos el seguimiento a una serie de medidas para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. La Corte Constitucional en el año 2016 en el auto 373 levantó parcialmente el Estado de Cosas Inconstitucional declarado en la Sentencia T025 de 2004, al reconocer avances principalmente en el registro e identificación de las víctimas y en el derecho a la participación de las mismas toda vez que existen 998 mesas municipales de víctimas, 32 mesas departamentales, la mesa distrital de Bogotá y la mesa nacional, como espacios de participación para la construcción y seguimiento a la política pública de víctimas.

Frente a la desaparición forzada el Congreso de la República legisló en el año 2000 con la expedición de la ley 589 en la que tipificó el delito de desaparición forzada y conformó la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas. Las víctimas volvieron a ser consideradas en la Ley 975 de 2005 que fue el marco normativo para los derechos de la

población víctima a través del mecanismo de Justicia Transicional conocido en el país como la jurisdicción de Justicia y Paz.

A través de la ley 1448 de 2011 y con la voluntad política del gobierno, se hace un reconocimiento de los derechos de las víctimas consagrados en el Derecho Internacional Humanitario y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo con lo anterior, Colombia cuenta con un marco legal e institucional robusto para la garantía de los derechos de las víctimas, con enfoque en soluciones sostenibles, a quien organismos internacionales, la Corte Constitucional y el Ministerio Público realiza seguimiento de manera permanente. El Estado colombiano cuenta con instituciones especializadas para dar respuesta como la Unidad para las Víctimas. Aun así, las capacidades de respuesta a nivel nacional, pero especialmente a nivel local en algunas de las regiones más afectadas por el conflicto, a menudo se ven desbordadas por las emergencias y condicionadas por graves limitaciones de acceso, la ausencia de destinación presupuestal suficiente por parte de las autoridades locales, los vacíos en la coordinación nación-territorio y la débil presencia civil del Estado en algunas zonas.

Nivel de influencia de los grupos de presión: como espacios o mecanismos de participación, la Ley dispone de la creación de Mesas de Participación de Víctimas. Según la Ley, estas mesas deberán propiciar, entre otros, la participación efectiva de mujeres, niños, niñas y adolescentes, así como de adultos mayores. El decreto 4800 de 2011 define estas mesas como “los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas, destinados para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 1448 de 2011”. Tienen como funciones, entre otras, servir de espacios para la participación oportuna y efectiva de las

víctimas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, distrital y municipal de la Ley; participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables y ejercer veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley.

Sin embargo, y de acuerdo con un artículo publicado por la Universidad de los Andes en su revista de Derecho Público, “el sistema de participación por mesas tiene tres debilidades principales: (i) falta de coherencia en los tiempos para el diseño de todo lo planeado en la Ley 1448 de 2011, falla estructural que tuvo como consecuencia que no estuviera conformado y en funcionamiento para el momento en que el Gobierno debía tomar las decisiones más trascendentales en relación con la política pública de atención y reparación; (ii) falta de participación real de los representantes de las víctimas en los aquí denominados “espacios claves de participación”, al punto de afirmar que esta quedó reducida a una formalidad puesto que no cuentan con voz y voto en donde se toman las decisiones definitivas sobre las políticas de atención y reparación; (iii), un problema de funcionamiento y eficiencia que es consecuencia de las debilidades de las instituciones en el ámbito local (municipios y gobernaciones), particularmente en lo relacionado con la coordinación nación territorio y en la articulación en la construcción de los planes de acción territorial” (Martín, 2013).

Respecto a los logros de las mesas en informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República (Unidad para las Víctimas, 2015) se señala que los representantes resaltaron el proceso de fortalecimiento institucional, la construcción de planes de trabajo como instrumentos de planeación, los reglamentos internos, las agendas políticas y el proceso de participación realizado por medio de documentos técnicos entregados a distintas entidades públicas y corporaciones, por ejemplo, el presentado ante

las asambleas departamentales el 9 de abril de 2014. Como logros puntuales del proceso de incidencia están: apropiaciones presupuestales realizadas por las gobernaciones de Santander, Tolima y Cauca, entre otros.

Durante el último año las mesas efectivas de participación han obtenido reconocimiento por parte de entidades territoriales y nacionales, quienes las consideran ahora como actores legítimos en la construcción de la política pública. Tal situación se refleja en la convocatoria a escenarios como: comités de justicia transicional y comités y subcomités técnicos del SNARIV tanto en el nivel territorial como en el nacional.

Planes y programas de desarrollo nacional: el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”, reafirma en su estructura “que asistir y reparar a las víctimas es construir paz”. Tanto en los pilares del plan “Paz, Equidad y Educación”, como en sus estrategias transversales: Seguridad, Justicia y democracia para la construcción de Paz, transformación del campo (cierre de brechas) y movilidad social (pobreza, empleo, generación de ingresos, educación, salud), hay acciones orientadas a garantizar los derechos de las víctimas. El Plan, en los indicadores y metas, está pensado en términos de resultados, que es el objetivo principal de la Planeación. Se estructura entonces a partir de unos objetivos trazadores como el número seis: “Avanzar en la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado”; a partir de allí se establecen unas grandes metas de resultado que implican el concurso y esfuerzo de todas las entidades del Estado y los gobiernos de los distintos niveles territoriales.

Adicionalmente, mediante el decreto número 1725 de 2012 el Gobierno Nacional adoptó el CONPES 3726 de 2012 que estableció el Plan Nacional de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas a que hace referencia el artículo 175 de la Ley 1448 de

2011. Mediante el CONPES se establecieron los indicadores que buscan determinar las metas de las entidades del orden nacional frente a los objetivos de la política pública dirigida a las víctimas. Los indicadores fueron actualizados a partir de la expedición de la ley 1753 de 2015, por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, en donde el Gobierno nacional trazó la estrategia de esos cuatro años para avanzar en el goce efectivo de los derechos de la población víctima. (Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial, 2016).

Proceso de paz: de acuerdo con lo señalado por Pedro Santana Rodríguez: Director Revista Sur, en su artículo “El proceso de paz y las víctimas del conflicto armado” (Rodríguez, 2017), un nuevo impulso al reconocimiento de los derechos de las víctimas se plasmó en los Acuerdos de La Habana firmados el 24 de noviembre de 2015 entre el Gobierno Nacional y las FARC. En efecto en el punto cinco se afirma que el centro del Acuerdo es el reconocimiento de las víctimas y la satisfacción de sus derechos. Para ello esto punto contempla la puesta en marcha de políticas públicas que buscan ampliar el reconocimiento de derechos. Un primer derecho que busca ser reconocido es el derecho que tienen las víctimas a la verdad que busca responder a las preguntas de cómo sucedieron los hechos, quiénes fueron los responsables de los mismos y sus beneficiarios. Para ello el Acuerdo plantea la creación de una Comisión de la Verdad y que deberá funcionar durante tres años para que se construya la verdad histórica y social del conflicto sin alcances judiciales. También la aprobación y puesta en marcha de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en el marco del conflicto armado.

El Acuerdo además busca garantizar con limitaciones propias de un proceso de paz y reconciliación, que las víctimas accedan a la justicia para lo cual se crea un Sistema Integral

de Justicia para la Paz que tiene en su centro un Tribunal al cual deben concurrir todos los actores responsables de los graves crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad que se presentaron con ocasión del conflicto armado. Al mismo tiempo el punto quinto plantea que deben ser evaluadas las políticas públicas relacionadas con la reparación a las víctimas para lo cual se debe promover un proceso amplio participativo que cuente con las organizaciones de víctimas para promover las reformas y ajustes que se requiere para que las políticas públicas respondan a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

En su compromiso con la consolidación de la paz, la Unidad juega un rol muy importante en la promoción de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral, como condición básica para resarcir los efectos causados, crear condiciones adecuadas para la convivencia y la reconciliación, otorgar por parte del Estado garantías de no repetición de los hechos violentos y del conflicto y avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos.

Relación con organismos de control y respuesta de requerimientos: el seguimiento al proceso de diseño, implementación, ejecución y cumplimiento de las medidas contempladas en la ley de víctimas la realizan varias instancias, como: i) la comisión de seguimiento y monitoreo conformada por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la Nación y tres representantes de las víctimas; ii) el Congreso de la República a través del control político y los informes anuales que presenta el Presidente de la República al inicio de cada legislatura; iii) la Mesa Nacional de Víctimas, como instancia de seguimiento, a quienes se responden las diferentes inquietudes y propuestas en el marco de la garantía de sus derechos; iv) la Corte Constitucional a través del seguimiento a la Sentencia T025 de 2004, frente a los derechos de la población víctima

del desplazamiento forzado y los informes periódicos que el gobierno nacional presenta en el marco de los autos de seguimiento.

Es necesario considerar que la Unidad para las Víctimas como entidad coordinadora del SNARIV lidera la respuesta de estos requerimientos de manera conjunta con las entidades del gobierno nacional; lo que genera complejidad en la consecución y consolidación de la información.

Adicionalmente, existen mecanismos establecidos por la Unidad para las Víctimas que no sólo se rigen por la normatividad legal, sino por su propia gestión en el control de sus procesos de los cuales se pueden mencionar: i) informes al ejercicio presupuestal; ii) informes de auditoría interna; iii) informes de seguimiento; iv) informes de seguimiento plan anticorrupción y atención al ciudadano; v) informes de seguimiento plan de mejoramiento de la Contraloría General de la República; vi) informes cuatrimestral ley 1474 de 2011; e vii) informes de gestión.

Como amenazas, se identifican dos variables: i) situación política nacional y ii) tasa de desplazamiento forzado de la población. Al respecto, es necesario señalar que la situación política nacional se refiere al momento político por el cual atraviesa el país para la solución de los intereses de la sociedad, y en el cual convergen los intereses de los partidos políticos y los ciudadanos. Para la vigencia 2017 se presentó el proyecto que crea dieciséis circunscripciones especiales de paz, para las organizaciones sociales y víctimas del conflicto, de esta manera, se blindó para que ni los partidos políticos que ya tienen representación en el legislativo, ni la agrupación política de los desmovilizados de las FARC, puedan participar por estas curules. Sin embargo, aunque fue aprobada en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la plenaria del Senado se hundió la iniciativa

por un voto. Durante la vigencia 2018, Colombia tendrá elecciones de Congreso y Presidencia de la República, lo que implica nuevos lineamientos estratégicos en las políticas públicas para las víctimas. En cuanto la tasa de desplazamiento forzado, se refiere al número de personas que se han visto obligadas a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar habitual de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión del conflicto armado interno. Respecto a esta variable, a través de la Red Nacional de Información de la Unidad para las Víctimas, se caracteriza y analiza la dinámica del conflicto armado en el territorio identificar los factores de riesgo que potencian la victimización de la población, los actores que intervienen en el conflicto armado, las zonas dentro de la entidad territorial con mayor escalamiento del conflicto armado y los derechos de la población en riesgo de vulneración.

CONCLUSIONES

Durante este trabajo se analizaron los factores que inciden en la capacidad institucional de la Unidad para las Víctimas, a partir de las competencias y funciones asignadas en la ley y demás normatividad, analizando la capacidad administrativa y la capacidad política.

Con base en el análisis cualitativo y cuantitativo de las variables de la capacidad administrativa y la capacidad política de la Unidad para las Víctimas, se grafica en un plano cartesiano los promedios aritméticos de las evaluaciones ponderadas para las coordenadas del eje interno (capacidad administrativa) y el eje externo (capacidad política), con el fin de identificar la estrategia a utilizar por la entidad para el mejoramiento de la capacidad institucional en el marco de la nueva gestión pública, como se ilustra en la figura 9.

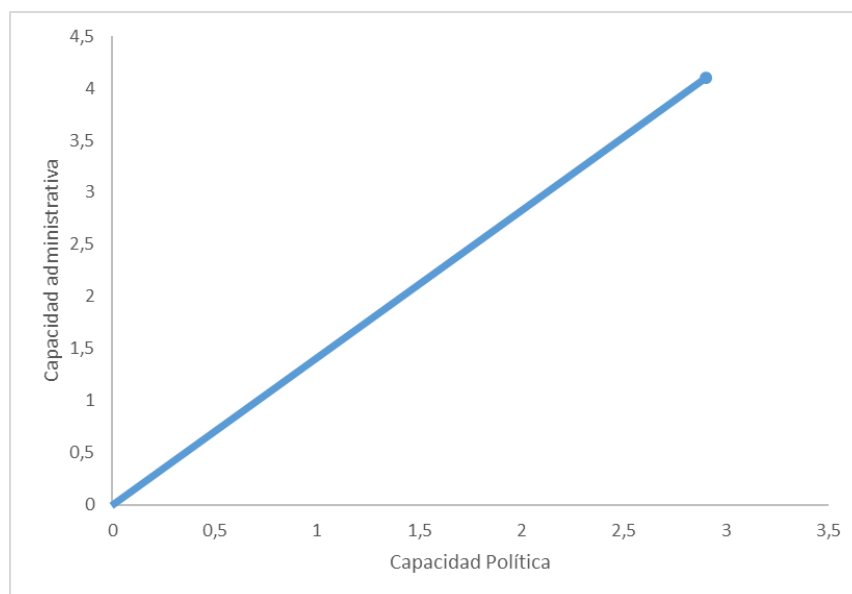


Figura 9. Vector de direccionamiento estratégico. Fuente: elaboración propia.

En este caso particular, el promedio de todas las evaluaciones ponderadas de las variables internas dio como resultado 4,1 y las variables externas 2,9. Sin importar el número de factores internos y externos, el valor ponderado más alto posible es 15.0 y el más bajo posible

es -3.0. El valor ponderado total promedio es de 6.0. Para el análisis interno, un puntaje de valor muy por debajo de 6.0, caracteriza a las entidades que son débiles internamente, mientras que los puntajes muy por arriba de 6.0, indican una posición interna sólida. Para el análisis externo, un puntaje de valor ponderado total de 15.0 indica que la entidad responde de manera sorprendente a las oportunidades y amenazas presentes en el sector; en otras palabras, las estrategias de la entidad aprovechan en forma eficaz las oportunidades existentes y reducen al mínimo los efectos adversos potenciales de las amenazas externas. Un puntaje total de -3.0 significa que las estrategias de la entidad no aprovechan las oportunidades ni evitan las amenazas externas.

Dado lo anterior, se concluye que la Unidad para las Víctimas presenta una capacidad institucional media en el ejercicio de sus funciones como coordinadora del Sistema. Los resultados señalan que la capacidad administrativa se acerca al promedio, lo que indica que se requiere aprovechar las fortalezas y eliminar con estrategias las debilidades internas, dado el control que sobre el mismo tiene la entidad. En cuanto a la capacidad política, el resultado indica que, aunque la entidad tiene identificadas las oportunidades, éstas no están siendo asociadas a planes de acción que se traduzcan en resultados a favor de la misión de la entidad, y a su vez, no ha tenido en cuenta las amenazas, para minimizar el potencial impacto en la gestión de la Unidad.

Los resultados ubican a la Unidad para las Víctimas en el vector de direccionamiento estratégico ubicado en el primer cuadrante, allí se aplican y formulan estrategias integrativas horizontales¹⁸ que permitan acercarse más a los usuarios.

¹⁸ La integración horizontal es una teoría de propiedad, auto pertenencia y control. Es una estrategia utilizada por una entidad que busca personalizar la atención a una población heterogénea. (David, 2003)

La integración horizontal implicaría a la Unidad para las Víctimas, como coordinadora del SNARIV motivar un proceso de diversificación de programas sociales, la implementación de estrategias que mejoren el contacto de la entidad con la población objetivo, la utilización de enfoques diferenciales a través de programas y proyectos especiales dirigidos a cada tipo de población, la coordinación nación territorio en donde se busque la satisfacción del usuario a través de distintas formas de atención acordes con sus características propias y la respuesta efectiva a las peticiones, quejas y reclamos en la garantía de los derechos de la población víctima. A nivel externo, sugiere fortalecer la imagen corporativa asociándola a los programas generales del sector de la Inclusión Social y Reconciliación, fortalecer la articulación con las entidades (públicas y privadas) que hacen parte del Sistema, analizar y evaluar el entorno para identificar oportunidades y riesgos, incidir en la agenda pública para posicionar la reparación de las víctimas y el acceso a los mecanismos de justicia y verdad, delegación política y creación de espacios programáticos con el poder legislativo y los organismos de seguimiento y control.

Adicionalmente, los promedios de calificación de cada una de las categorías de variables internas, muestra una primera aproximación a las áreas que deben intervenir, como lo señala tabla 22 para fortalecer la capacidad administrativa.

Tabla 22.

Variables para fortalecer la Capacidad Administrativa

Variables	Puntaje
Tecnología	0,25
Atención al Usuario	2,75
Planeación Estratégica	3,75

Gestión Financiera	5,00
Evaluación y seguimiento	6,25
Talento Humano	6,75

Fuente: elaboración propia.

Para extraer las variables significativas se estableció un umbral de 5. Si se utilizara ese mismo umbral para determinar las áreas de la entidad que requieren una intervención para mejorar su capacidad administrativa, estas serían: i) Tecnología, ii) Atención al usuario, y iii) Planeación estratégica.

En cuanto a la capacidad política la tabla 23 muestra las principales variables a tener en cuenta para la intervención: i) identidad institucional; ii) evaluación y pronóstico del entorno; iii) Capacidad de negociación con grupos de interés; y iii) Directrices del sector de la Inclusión Social.

Tabla 23.

Variables para fortalecer la Capacidad Política

Variable	Puntaje
Identidad institucional	-4
Evaluación y pronóstico del entorno	-3
Capacidad de negociación con grupos de interés	2
Directrices del sector de la Inclusión Social	3

Fuente: elaboración propia.

En el marco de la Nueva Gestión Pública, la Unidad para las Víctimas, ha venido asumiendo retos administrativos, logísticos, presupuestales y normativos que le ha generado la ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Sus principales aportes son:

El modelo de nueva administración pública propone garantizar que los recursos públicos tienen repercusiones directas y visibles para los miembros de la sociedad. (Murcia, 2005). La Unidad para las Víctimas presenta resultados concretos a favor de la población, que se señalan en los ejercicios de rendición de cuentas anuales y en el enfoque a la satisfacción del usuario a través de los ejercicios de caracterización y medición de la satisfacción frente a los servicios prestados.

La nueva gestión pública busca maximizar la creación de valor público (Clad BID, 2007), a través de una estructura altamente gerencial y descentralizada. La Unidad para las Víctimas, aunque cuenta con una estructura organizacional rígida y centralizada, su arquitectura institucional se enmarca en un enfoque basado en procesos con un alto nivel de eficiencia en la ejecución presupuestal y en el cumplimiento de metas.

La nueva gestión pública se distingue por organizaciones orientadas más a resultados que a procedimientos, y hacia los ciudadanos-clientes más que a los superiores inmediatos (Aguilar, 2007, p. 14). La Unidad para las Víctimas cuenta con una estrategia de articulación interinstitucional que se materializa en los Centros Regionales, como un modelo de gestión de la oferta para la atención a las necesidades de las víctimas.

La gestión pública orientada a resultados, busca adaptar procedimientos, instituciones y recursos hacia resultados que permitan optimizar el desempeño Osorio (2005), Ospina (2005), Kusek y Rist (2004). La Unidad para las Víctimas incorpora gradualmente el uso de las tecnologías, a través de la implementación y administración de la Red Nacional de Información, la interoperabilidad a través del intercambio eficiente de información y el

desarrollo de herramientas para una mejor comprensión del fenómeno del conflicto armado y de la atención en el marco de los derechos a las víctimas.

La capacidad institucional, Nelissen (2002), mide el grado en que las nuevas formas de gobernanza son exitosas para resolver los problemas, para lo cual fueron creadas. La Unidad para las Víctimas cuenta con un claro sentido de misión, priorizando a los más vulnerables, a través de procesos interinstitucionales de coordinación con entidades nacionales, territoriales y demás instancias del sistema.

La gobernanza y la capacidad institucional crean una relación de sinergia que da como resultado beneficios mutuos (Huerta, 2008). La Unidad para las Víctimas ejerce la gobernanza movilizand o a las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, para dar respuesta al problema público relacionado con la oferta interinstitucional, la eficiencia en el gasto y la gestión pública transparente en la garantía de los derechos.

La rendición de cuentas es el conjunto de estructuras, prácticas y resultados, mediante los cuales las entidades estatales y los servidores públicos informan a los ciudadanos (Schedler, 2004; Grant y Keohane, 2005)¹⁹. La Unidad para las Víctimas, realiza de manera periódica procesos de rendición de cuentas, en los que presenta la gestión de la entidad en el cumplimiento de la misión, visión y objetivos. Adicionalmente, cuenta con sistemas de control interno en las que se presentan diferentes temas relacionados con el seguimiento a planes de mejoramiento, plan del Sistema Integrado de Gestión, rendición de informes emitidos a entes externos, programa de auditoría por vigencia, entre otros.

¹⁹ Documento Conpes 3654 de 2010.

La capacidad institucional comprende dos subtipos: administrativo y político, entendiendo que “el estado no sólo es un aparato burocrático, sino que también es una arena política en la que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal” (Repetto, 2004, p.10). La Unidad para las Víctimas interactúa con diferentes actores del Estado en escenarios en los que se formula y hace seguimiento a la política pública. La gestión implica el acompañamiento técnico, que permita comprender las vulnerabilidades de la población víctima, como también la disposición y voluntad política para incorporarlo en la agenda pública.

La Unidad para las Víctimas, después de 5 años de su creación, es una entidad que se ha venido consolidando para los retos que se afrontarán en el marco del postconflicto. Lograr la sostenibilidad de la gestión, en el marco de la nueva gestión pública requiere del impulso en la capacidad administrativa y política, soportada en la confianza de las víctimas frente a las garantías de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral.

REFERENCIAS

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2009, p. 107). *Diagnóstico sobre los factores que limitan la capacidad de gestión institucional de las entidades del nivel nacional que integran el SNAIPD*. Bogotá.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2011). *Plan de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión Institucional de las entidades del SNAIPD*. Bogotá.
- Aguilar, L. (2007, p. 14). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. *CLAD-BID*.
- Arellano, D. (2002). Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? lecciones para la reforma administrativa en países como México. *CLAD-BID*.
- Betancur, U. p.-D. (2016). *Informe Final de Entrega de Cargo*. Bogotá, D.C.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 57-71.
- CLAD-BID. (2007, p. 12). Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo. (2015). *Segundo Informe al Congreso de la República*.
- Consejo Noruego para Refugiados. (2014). *Colombia Reporte Anual*.
- Contraloría General de la República. (2014). *Función de Advertencia Auditoría General*.
- Corte Constitucional. (2009). *Auto 008*.
- Corte Constitucional, S. T. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025/04. Bogotá.
- David, F. R. (2003). *Conceptos de Administración Estratégica*. México: Mc Graw Hill.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). *Guía de Modernización de Entidades Públicas*.
- Departamento Nacional de Planeación. (1995). *Documento Conpes 2790 "Gestión pública orientada a resultados"*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores*. Bogotá: Editorial Scripto Gómez y Rosales.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *siteresources.worldbank.org*. Obtenido de http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper_Sinergia.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2010, pp. 11-12). *Evolución de sinergia y evaluaciones en administración del estado*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Manual Único de Rendición de Cuentas*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (26 de Mayo de 2015). Decreto número 1082 de 2015. Bogotá.
- El Tiempo. (14 de Mayo de 2016). *Las más de 570.000 tutelas que asfixian a la Unidad de Víctimas*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16591987>
- Equipo Interinstitucional de Asistencia Técnica Territorial. (2016). *Ruta Especializada De La Política Pública para las Víctimas En la Construcción de Planes de Desarrollo Territorial 2016-2019*. Bogotá.

- Faria, V. E. (2003). *Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil*. Santiago.
- Gobierno Nacional. (Agosto de 2015). Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Bogotá.
- Guerrero, O. (2001, p. 1). Nuevos modelos de gestión pública. *Revista Digital Universitaria*.
- Huerta, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*.
- Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. (Agosto de 2015). Informe del Gobierno Nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República. Bogotá.
- Instituto Colombiano de normas técnicas y certificación. (2009). *Sistema de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios*. Bogotá, D.C.: El Instituto.
- Martín, J. (2013). Las mesas de participación de víctimas: ¿Una frustración más o un mecanismo de transformación social? *Revista de Derecho Público N.º 31*.
- Murcia, Á. M. (2005). Aplicabilidad del modelo de nueva administración pública (new public management) al sistema de contratación estatal colombiano, a la luz de las estrategias asumidas por el poder político, durante el periodo 2001-2004. *Estudios Socio-Jurídicos*, 209.
- Oficina de Control Interno Unidad para las Víctimas. (2016). *Informe de Seguimiento Modelo Integrado de Planeación*.
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. (2016). *Plan de Respuesta Humanitaria*.
- Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. *VII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y la administración pública*, (pág. 16). Lisboa.
- Pérez, D. O. (2011). De la New Public Management a la Post New Public Management, evolución de las reformas en la gestión de las administraciones públicas españolas. *Revista de contabilidad y dirección*, 129-150.
- Ramió, C. (2001, p. 13). Los problemas de implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. *CLAD Reforma y Democracia*.
- Ramírez, M. (2009). *Las reformas del estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management*.
- Rodríguez, P. S. (02 de marzo de 2017). <http://www.onic.org.co>. Obtenido de <http://www.onic.org.co/comunicados-de-otros-sectores/1700-el-proceso-de-paz-y-las-victimas-del-conflicto-armado>
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*.
- SGS Colombia. (2015). *Informe de Auditoría de Certificación*.
- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2012). *Informe de Gestión Anual*. Bogotá D.C.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2012). *Informe sobre implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras para la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá.

- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2014, pp. 4-5). *Diagnóstico de los Planes de Fortalecimiento de las entidades del SNARIV como Insumo para el Proceso de Mejoramiento 2012-2014*. Bogotá.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (Enero de 2015). Manual Operativo de Coordinación de SNARIV (Borrador). Bogotá.
- Unidad para las Víctimas. (2015). *Informe de Seguimiento Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano*. Bogotá, D.C.
- Unidad para las Víctimas. (2015). *Informe del Gobierno nacional a las Comisiones Primeras del Congreso de la República*. Bogotá, D.C.
- Unidad para las Víctimas. (2016). *Informe pormenorizado del estado del Sistema de Control Interno*. Bogotá, D.C.

ANEXOS

La siguiente es la lista general de anexos y se pueden consultar en el soporte electrónico que acompaña la versión digital de la tesis.

ANEXO I. Normograma Unidad para las Víctimas.

ANEXO II. Normativa y jurisprudencia atención a víctimas afectadas por el conflicto armado.

ANEXO III. Formato de calificación y ponderación de variables para el análisis de la capacidad administrativa y política de la Unidad para las Víctimas.

ANEXO IV. Resultados de tabulación de las variables para el análisis de la capacidad administrativa y política de la Unidad para las Víctimas.

ANEXO V. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

ANEXO VI. Cartilla gráfica con resumen del Acuerdo Final.